

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | IX |
| El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i> | 1 |
| CAPÍTULO I | |
| ¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA? | |
| <hr/> | |
| Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i> | 35 |
| Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i> | 67 |
| Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i> | 77 |
| Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i> | 99 |

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

| | |
|--|-----|
| Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina | 123 |
| <i>Felipe Mesel</i> | |
| Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina | 147 |
| <i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i> | |
| Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional | |
| <i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i> | 171 |
| Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México) | |
| <i>Lucía Álvarez Enríquez</i> | 209 |

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

| | |
|---|-----|
| La capitalidad de Bogotá distrito capital | 235 |
| <i>Paul Bromberg</i> | |
| Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma | 277 |
| <i>Felipe Burbano de Lara</i> | |
| Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. | 303 |
| <i>Luis Eduardo Bresciani L.</i> | |
| Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) | 327 |
| <i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i> | |

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

| | |
|--|-----|
| Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones | 531 |
| <i>Eulalia Flor Recalde</i> | |
| Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico | 549 |
| <i>Verónica Silva</i> | |
| Derecho a la ciudad, una visión para Quito | 577 |
| <i>Luis Vladimir Morales P.</i> | |
| La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito | 597 |
| <i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i> | |
| Comunas ancestrales en los Andes quiteños | 615 |
| <i>Freddy Enrique Simbaña P.</i> | |

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones

Eulalia Flor Recalde¹

Resumen

El texto aborda el tema de la descentralización administrativa y política en el Ecuador y analiza, de forma crítica y de cara al futuro, el caso del Distrito Metropolitano de Quito en términos de autonomía y competencias según el marco normativo actual. El propósito es señalar que, a pesar de lo estipulado en la Constitución de 2008 y en el COOTAD de 2010, a pesar del tiempo transcurrido desde la expedición de ambos documentos, Quito no cuenta con un Estatuto de Autonomía aprobado conforme a la ley. Dicho estatuto permitiría a la ciudad, sobre todo, asumir todas las competencias correspondientes al nivel provincial y regional del país, pero también pensarse a sí misma como un proyecto participativo e inclusivo de gobernanza territorial que responda a las necesidades y planteamientos de la comunidad.

Palabras clave

Descentralización Administrativa, Descentralización Política, Distrito Metropolitano de Quito, Estatuto de Autonomía, Ecuador, Gobernanza.

1 Docente-investigadora de planta tiempo completo Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador.

Antecedentes y Marco Normativo Vigente

Previo a abordar el tema de las competencias y atribuciones del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) conviene señalar algunos antecedentes y precisar lo que son los distritos metropolitanos en el marco normativo ecuatoriano.

Con la última Constitución aprobada en el año 2008, Ecuador ratificó su forma de Estado Unitario, que ya había sido asumido en la Carta Magna de 1998. Así, en su artículo 1 dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (EC, 2008).

Jurídicamente un Estado es calificado como unitario cuando la organización política consta de un solo aparato gubernamental que lleva a cabo todas o las principales funciones estatales. Así mismo, existe un solo ordenamiento constitucional (Ferrando, 1978: 4) donde la normatividad jurídica es una sola y válida para todo el territorio nacional, no pudiendo coexistir otro orden jurídico en todo el espacio físico donde ejerce su soberanía¹. Lo mismo ocurre con la estructura judicial, es piramidal, habiendo jueces o tribunales de primera instancia, otros de segunda instancia y generalmente cortes o tribunales supremos o nacionales.

No obstante, según plantea García (1979)

El Estado unitario puede adoptar variadas formas: en su manifestación más simple, se da una unidad en su estructura política y administrativa, con una fuerte centralización de los resortes del poder; pero también aquél es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las entidades inferiores, sin alcanzar una autonomía total; descentralización que altera considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando lugar a determinadas formas complejas del mismo (pp., 298-299).

En esta línea, la Constitución actual conforma dos vías de gobierno territorial; por un lado, la descentralización convencional que asume a los gobier-

1 En Ecuador se reconoce la justicia indígena además de la estatal.

nos subnacionales de las provincias, los cantones y parroquias; y, de otro, la autonómica, regida por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución y referida a las regiones y distritos metropolitanos. Estas dos vías están abarcadas bajo la denominación de gobiernos autónomos descentralizados.

Por otra parte, si nos detenemos en el segundo enunciados del artículo 1 de la Constitución dice que el Estado “Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Conviene señalar que en Ecuador y en general en América Latina, en las últimas décadas se han registrado múltiples cambios en el proceso de descentralización; en algunos casos, con modificaciones normativas a partir de nuevas Constituciones y en otros con leyes que han profundizado este proceso. Asimismo, se han registrado diversos cambios institucionales en niveles y modalidades de transferencia de competencias y funciones desde el gobierno central, formas de canalización de recursos, entre otros, aunque, no siempre, con resultados en el fortalecimiento de las localidades y menos aún en reducir las desigualdades territoriales. Como dice Finot:

Que la descentralización haya generado escasos avances en materia de fortalecimiento de las autonomías locales se debería, no sólo a la fuerza de las tendencias centralistas, sino también a que los procesos han sido orientados hasta ahora primordialmente hacia la gestión social [...] Ahora es necesario reorientarlos, hacia el desarrollo local, sí, pero sin perder de vista otros objetivos que mantienen plena vigencia, tales como eficiencia, particularmente fiscal, participación ciudadana, equidad social y desconcentración (2003: 22).

Lo central en la descentralización se refiere a las responsabilidades del gobierno central que son delegadas en los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para atender los requerimientos institucionales y técnicos para propiciar el desarrollo local. Sobre todo combinar adecuadamente la gestión local y el apoyo del Estado central con la finalidad de complementar los esfuerzos de cada nivel de gobierno, bajo principios de equidad interterritorial para que la asignación de competencias y recursos garanticen un desarrollo equilibrado y sostenible de todos los territorios, la concre-

ción de derechos y los medios expeditos para asegurarlos, la igualdad de oportunidades y el acceso a los productos y servicios públicos de calidad.

De esta manera, la descentralización no es incompatible con un Estado unitario, ya que no implica una secesión del territorio ni un debilitamiento de su control dentro del territorio nacional, se trataría más bien de una reestructuración que busca mejorar la gestión central transfiriendo competencias a los gobiernos subnacionales. Tal como se plantea en Morales et al. (2012) un estado unitario no mantiene centralizado el poder en una sola autoridad, ya que con ello se atentaría a la democracia de un país:

dicha concentración de poder no está dada en una sola función, órgano o persona, porque de lo contrario no estaríamos dentro de un estado unitario, sino en un estado totalitario o absolutista, con lo que además no se vive repúblicamente, es decir en un estado donde existe la división de poderes, dentro de un marco democrático, social y de derecho (p., 18).

La actual Constitución ecuatoriana parte de una asignación obligatoria de competencias, lo cual genera obligaciones a todos los niveles de gobierno. Uno de los deberes primordiales del Estado es el de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (EC 2008, art. 3). Así, establece como gobiernos autónomos a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los metropolitanos, los provinciales y los regionales.

En octubre de 2010, se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) teniendo como uno de sus objetivos fundir en un solo cuerpo legal las normas que rigen la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, con lo cual se simplificaron y unificaron las distintas leyes que los regularon hasta ese entonces. Este código definió las competencias, los recursos, los símbolos y la organización administrativa que los distritos metropolitanos debían tener.

De esta manera la Constitución incorpora, en materia de organización territorial del Estado, importantes innovaciones reguladas por el COOTAD, que tiene como propósitos principales, garantizar o impulsar:

- A. La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano.
- B. La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población.
- C. El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;
- D. La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- E. La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- F. La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- G. La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;
- H. La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;
- I. La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y,
- J. La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno (EC, 2010, artículo 2).

Descentralización Administrativa y Política en el Ecuador

Sin desconocer los importantes adelantos en materia de descentralización política, como el otorgarles facultad normativa complementaria a los gobiernos locales o transferirles competencias, entre otros; se puede decir que el actual modelo de descentralización en el Ecuador, establecido en la Constitución y desarrollado por el COOTAD, apunta fundamentalmente a desarrollar el concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política, pues se centra en la transferencia de competencias de la administración pública central y no en la transferencia de potestades legislativas e incluso jurisdiccionales que caracteriza, en cambio, a la descentralización política en estados federales o autonómicos. Situación que, sin embargo, no se opone, dentro de los márgenes determinados por la propia Constitución, a la capacidad de los gobiernos locales para regular, con carácter reglamentario y, en ciertos casos de manera primaria, cuestiones que se corresponden con el ejercicio de las competencias exclusivas que se les reconocen y de aplicación en sus respectivas jurisdicciones, revelando con ello un rasgo de autonomía compatible con la estructura estatal unitaria.

El nuevo modelo de descentralización que se establece en la Constitución del 2008, consiste en eliminar el centralismo del gobierno, con el objetivo de descentralizar sus facultades en gobiernos autónomos; así se propuso un “[...] proceso de transformación democrática, en términos de una apuesta por un nuevo modelo de desarrollo, en lo político institucional se traduce en la necesidad de fortalecer al Estado y en lo atinente a la descentralización se traduce en la distribución de poder y en la eliminación de asimetrías territoriales” (Araque Jaramillo y Flor Recalde, 2016: 35).

En otras palabras, en el actual marco jurídico, se optó por introducir importantes innovaciones en los territorios, especialmente con la regulación de un nuevo nivel de organización territorial como el de las regiones autónomas, y la creación de regímenes especiales como los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas. Esto representa un proceso progresivo que, a la vez, abre la posibilidad de profundizar la autonomía de los territorios, respetando

los principios de “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

El régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos permite a sus gobiernos descentralizados municipales de cantones, que superen el 7% de la población nacional y a través de su estatuto de autonomía y del proceso establecido en la normativa, asumir las competencias correspondientes al nivel provincial y regional en su circunscripción territorial. De esta manera, dotan de una amplia capacidad de administración y gobierno a municipios para que manejen de manera integrada un mayor espectro de competencias y autonomía, y puedan enfrentar las complejidades y desafíos de desarrollo de urbes de grandes proporciones.

Estas transformaciones normativas, vistas en perspectiva, constituyen una respuesta y una salida a las constantes tensiones existentes entre los territorios a lo largo de la historia de construcción del Estado ecuatoriano, caracterizado por profundas diferencias culturales, étnicas, geográficas y, sobre todo, inequidades territoriales.

El Distrito Metropolitano de Quito

Con la expedición de la Ley N° 46, denominada Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, se estipula que “el cantón al que pertenece la capital de la República pasa a denominarse Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Este cantón es parte de la Provincia de Pichincha y la cabecera del área metropolitana que la forma” (EC, 1993, artículo 1). Esta norma en su artículo 2 establece que, a más de las finalidades contempladas en la Ley de Régimen Municipal, cumplirá las siguientes:

1. Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones;
2. Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual

expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. Sus decisiones se enmarcan en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito. La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano tanto será controlada por la Política Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales. Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora;

3. Prevedrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,
4. Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios.

Años más tarde, con la Constitución del 2008, se especifican el ámbito de sus competencias. Así, los distritos metropolitanos autónomos son gobiernos municipales extendidos en su nivel de competencias al nivel provincial y regional, según lo dispone el artículo 266 que señala: “Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

Sin embargo, como ya se señaló, a la condición de distrito metropolitano autónomo se accede por la concentración poblacional. Tal como lo señala el artículo 248:

El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional² podrán constituir un distrito metropolitano.

2 Según el último Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010, la población del Ecuador es de 14.483.499 habitantes. Los cantones que cuentan con más de 1.013.845 pobladores (7% de la

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones (EC, 2008).

Por lo señalado, se puede decir que la conformación de distritos metropolitanos autónomos responde a la necesidad de una unidad urbana económica, social y política que, en virtud de la magnitud del conjunto poblacional, demanda una gestión pública y de gobierno local con capacidad de tomar y traducir las realidades y problemáticas de sus territorios en propuestas y en políticas coherentes, coordinadas y eficientes.

Las grandes ciudades demandan resolver, con la mayor integración y la más alta capacidad de gobierno, un amplio y complejo espectro de problemáticas, tales como: el ordenamiento territorial, la planificación y proyección del desarrollo urbano, económico y productivo, la seguridad, la contaminación ambiental, la congestión vehicular, la organización de la movilidad, tránsito y transporte público, la segregación socio-espacial, el hacinamiento, la producción y tratamiento de basura, la desigualdad en acceso a servicios y su dotación, la proyección armónica de su crecimiento, su infraestructura y espacios públicos, su articulación con la dinámica nacional e internacional, la incorporación de procesos democráticos y participación locales de construcción política, el respeto y garantía de los derechos, etc.

Por lo expuesto se puede indicar que la conformación de un distrito metropolitano puede ofrecer, al correspondiente gobierno autónomo descentralizado, la posibilidad de asumir competencias de mayor envergadura con los oportunos recursos, y lograr así una capacidad de gobier-

población nacional) y que cumplen con el requisito para conformarse como distritos metropolitanos autónomos son Guayaquil y Quito (INEC, 2010).

no más amplia para gestionar una urbe moderna. De esta manera, en el caso del DMQ, a través de su Estatuto debe determinar su autonomía frente a otros niveles de gobierno, teniendo la opción de auto normarse y conseguir la especificidad de las competencias tanto exclusivas como concurrentes que puede ejercer a nivel cantonal como provincial y regional.

Competencias y Atribuciones del DMQ

La Ley de 1993, en términos de competencias, tal como se ha señalado, le otorgó al DMQ: la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo; la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado; y la prevención y control de la contaminación ambiental. Adicionalmente, a través de esta norma también se desconcentró la gestión de la municipalidad a través de las administraciones zonales actuales.

Con la expedición del COOTAD se reconoce la vigencia de esta ley, anterior a la actual Constitución, a efectos de conformar territorialmente el distrito metropolitano, quedando pendiente, hasta la actualidad, el proceso de constitución de este régimen especial a través de la aprobación de su Estatuto de autonomía, mediante consulta popular, para que acceda a las competencias correspondientes del nivel regional y provincial.

Conforme a las disposiciones constitucionales, el DMQ tendría competencias exclusivas, competencias concurrentes y delegadas. Las exclusivas son las que, según su nivel de gobierno, asumen todas las atribuciones de la política, planificación, administración, control, infraestructura y financiamiento dentro de su territorio. En tanto que, las concurrentes son aquellas ejercidas junto con otros niveles de gobierno. Tanto las exclusivas como las concurrentes pueden ser delegables o indelegables.

De acuerdo a lo que indica el artículo 114 del COOTAD, sobre las Competencias exclusivas a 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”, se puede considerar como competencias exclusivas para los

Distritos Metropolitanos Autónomos a aquellas que se encuentran determinadas en la Constitución para los gobiernos cantonales, provinciales y regionales.

En el artículo 264 de la Constitución, en correspondencia con el artículo 55 del COOTAD, se determinan como competencias exclusivas de un gobierno cantonal las siguientes (en vista de que algunos acápite fueron modificados por medio de resoluciones por el Consejo Nacional de Competencias, se los señala en pie de página):

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana³.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.⁴
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley.

3 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0009, R.O. 413, 10 de enero de 2015, mediante la cual se regula a favor de los gobiernos provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales.

4 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 006-CNC-2012, con la cual transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación (condicionamiento declarado inconstitucional mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 18, publicada en Registro Oficial Suplemento 79 de 30 de Abril del 2019, que declaró la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de Diciembre del 2015, publicadas en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de Diciembre del 2015 ; y queda vigente el texto previo a su promulgación).

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines⁵.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras⁶
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios⁷
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias⁸.

En lo que refiere a las competencias que los distritos metropolitanos autónomos pueden acoger de los gobiernos provinciales y regionales, hay que considerar las establecidas en el artículo 263 de la Carta Magna que, en concordancia con el artículo 42 del COOTAD, establece:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

5 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0004-CNC-2015, R.O. 514, 3 de junio de 2015, a través de la cual transfiere el ejercicio de esta competencia, a favor de los gobiernos metropolitanos y municipales.

6 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0004, R.O. 411, 8 de enero de 2015, con la cual regula el ejercicio de esta competencia a favor de los GAD metropolitanos y municipales.

7 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0010, R.O. 413, 10 de enero de 2015 para el ejercicio de esta competencia a favor de los gobiernos metropolitanos y municipales.

8 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0009-CNC-2011 mediante la cual transfiere e implementa la competencia de gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego⁹.
6. Fomentar la actividad agropecuaria¹⁰.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales¹¹.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Además, el COOTAD en su artículo 42 asigna otra competencia exclusiva a los gobiernos provinciales: “Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional”.

En lo que respecta a las competencias de un gobierno regional hay que considerar lo que indica la Constitución en el artículo 262, en concordancia con el artículo 32 del COOTAD:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

9 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0008, R.O. 509, de 9 de agosto del 2011 que transfiere esta competencia a favor de los gobiernos provinciales, la misma que fue reformada por la Resolución No. 00012-CNC-2011.

10 Resolución del Consejo Nacional de Competencias 0008, R.O. 413, 10 de enero de 2015, expide la regulación para ejercer esta competencia a favor de los gobiernos provinciales y parroquiales.

11 La misma resolución del punto anterior, a favor de los gobiernos provinciales y parroquiales el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas.

6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional¹².
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Respecto a las competencias concurrentes, el COOTAD las define como: “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón al sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente” (artículo 115).

Este mismo código, en algunos de sus artículos, contempla algunas competencias que podrían ser acogidas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como concurrentes, así el artículo 140 establece:

La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.

De la misma forma, se encuentra otra competencia concurrente en el artículo 145.

12 Esta competencia fue derogada mediante reforma al COOTAD, Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de diciembre del 2016, y trasladada como competencia exclusiva a los gobiernos provinciales.

A los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Para lo cual podrán contar con la concurrencia y apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.

El DMQ puede acoger otras competencias concurrentes resueltas por el Consejo Nacional de Competencias, organismo encargado de asignar nuevas a los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, sobre actividades turísticas (Resolución 001-CNC-2016), la de forestación y reforestación (Resolución 007-CNC-2012); la competencia de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros que ha sido asignada mediante Resolución 005-CNC-2012 a los gobiernos provinciales que gestionan dicha actividad concurrentemente con el gobierno central, pero que también podría ser ejecutada por los gobiernos metropolitanos (Tul, 2017). Es decir, el DMQ deberá ejercer todas las competencias cantonales y de acuerdo a su realidad, acoger las competencias provinciales y regionales que considere pertinentes y ejercer en coordinación con el Consejo Provincial de Pichincha, tomando en cuenta el principio de subsidiariedad y conforme las definiciones constantes en la planificación distrital.

Conclusiones y Apreciaciones a Futuro

Actualmente Quito es un Distrito Metropolitano al cual le han sido reconocidas las competencias precisadas en la ley de 1993, en la Constitución del 2008 y en COOTAD del 2010. Sin embargo, y pese al tiempo transcurrido y a las diversas iniciativas que se han dado sobre la autonomía de la ciudad en los distintos períodos de los alcaldes Paco Moncayo (2000-2009), Augusto Barrera (2009-2014) y Mauricio Rodas (2014-2019), su proceso de conformación solo llegó hasta la expedición de su ley orgánica. Es decir, en la actualidad Quito no cuenta con su Estatuto de Autonomía

aprobado conforme lo señala la ley, lo que implica que no asume todas las competencias correspondientes al nivel provincial y regional a las que puede acceder un distrito metropolitano autónomo.

Conviene en cualquier caso señalar que, en el año 2009, el Instituto de la Ciudad presentó un borrador de Estatuto ante el Concejo Metropolitano para que fuera discutido y aprobado, sin obtener resultados favorables; pese a lo cual sentó un precedente importante.

También estuvo previsto en el Plan de Gobierno que formuló el ex alcalde Augusto Barrera para la campaña electoral y fue contemplado en el Plan Metropolitano de Desarrollo 2012–2022, que planteó como una de sus políticas “erigir el Distrito Metropolitano de Quito como Distrito Autónomo con el ejercicio de competencias propias de un gobierno regional autónomo” (DMQ 2012: 28) también dentro de sus objetivos estratégicos y programas planteó construir y obtener el estatuto jurídico para ejercer las competencias de un distrito autónomo (DMQ 2012: 29-30). Incluso creó una comisión encargada de elaborar el Estatuto para seguir con el procedimiento.

En febrero del 2020 la actual administración, luego de ocho meses de trabajo, presentó un nuevo borrador del Proyecto de Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito, en el que constan como las principales propuestas: Distrito Sostenible; Gestión ambiental; Competencias de protección y desarrollo de los patrimonios histórico, cultural y natural; Promoción cultural; Deporte; Competencias en materia de gestión de riesgos y emergencias; Otorgamiento de personalidad jurídica. Un aspecto novedoso de esta propuesta es que, en vez de administraciones zonales, propone tres niveles: uno el del Distrito Metropolitano; el segundo a través de alcaldías zonales que tendrán presupuesto, competencias y un esquema de planificación que va desde el territorio hacia el Concejo Metropolitano; y, en tercer lugar, están las parroquias y las comunas. Con esto se busca acercar el DMQ a la población y una mayor legitimidad en la elección del alcalde.

Reconociendo el significativo avance que hicieron la Constitución (2008) y el COOTAD al determinar competencias exclusivas, el hecho de asumirlas desde el DMQ implica una firme voluntad de generar capacida-

des, integrar una visión integral del territorio, desarrollar propuestas con objetivos y definiciones esbozados desde las necesidades y planteamientos de la comunidad. Los arreglos institucionales deben partir de un diagnóstico real de las potencialidades de la ciudad, así el asumir las diversas competencias constituirá una responsabilidad para una adecuada gestión pública. Recordar que el desarrollo local es un proceso centrado en un determinado territorio, en el cual los protagonistas son la pluralidad de actores que ocupan el espacio social y establecen relaciones en función de proyectos comunes (Tenorio y Monje-Reyes, 2010) en función de un bien-estar colectivo.

En Quito, es importante que la conformación del distrito metropolitano autónomo esté ligado a un proyecto participativo e inclusivo de la ciudad, por el hecho de que al ser capital de la república y gozar de la centralidad, la autonomía no representa un anhelo. Por ello, será sustancial, para lograr la aceptación de la ciudadanía sobre el contenido del Proyecto, utilizar y activar los diversos mecanismos de participación ciudadana que permitan recoger los criterios y opiniones de la población del distrito, tales como la Asamblea del DMQ, Cabildos populares y la Silla Vacía (herramienta de Gobierno Abierto) para que la voluntad de la población se vea expresada en las normas y así sea partícipe del logro de un verdadero desarrollo urbanístico, social, económico, cultural y ambiental.

Bibliografía

- Araque Jaramillo, W., y Flor Recalde, E. (2016). *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Borja, Rodrigo (2008). “Descentralización y autonomía en el Ecuador”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (Comp.). Quito: FLACSO-InWent-SENPLADES.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre.

- Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- Corporación Instituto de la Ciudad (2009). *Proyecto de Estatuto Autonomico del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad Quito.
- Ferrando Badía, Juan (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie Gestión Pública 387, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: ILPES.
- García Iturriaga, Miguel (1979). “Recensiones”. *Documentación Administrativa*, N° 184 (octubre-diciembre). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: 297-304.
- Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993.
- Morales Tobar, M., Morales Andrade, M., Pinto Garrido, C., Dávila, I. S., Bedón Tamayo, G., y Batallas Gómez, H. (2012). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012). *Plan de Desarrollo 2012 – 2022*. Quito: DMQ.
- Tenório, Fernando Guilherme y Pablo Monje-Reyes (2010). *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago de Chile: Editorial Arcis.
- Tul Espinel, Grace (2017). *Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito*. (Título profesional). Universidad Central del Ecuador. Disponible en: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/13277> (visitado el 17 de abril de 2021).