

LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO, TRANSPORTE TERRESTRE Y SEGURIDAD VIAL Y SU PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO THE COMPETENCE OF TRANSIT, LAND TRANSPORTATION AND ROAD SAFETY AND ITS DECENTRALIZATION PROCESS IN THE AUTONOMOUS GOVERNMENT

Ángelo De La Cruz Álvarez
Instituto Tecnológico Superior con Condición de Universitario Compu Sur

RESUMEN

La presente investigación plantea brevemente el proceso histórico de la descentralización de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV) en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GADDMQ), su normativa, instituciones y sus interrelaciones en referencia a esta competencia. Sobre esta base, se pretende establecer el avance tanto teórico como práctico de la aplicación de la competencia con relación en la normativa vigente (COOTAD) y su proceso de implementación y gestión, sus principales obstáculos, y las medidas adoptadas para contrarrestarlos, de tal manera que esta investigación analiza un caso práctico existente y específico de la descentralización como herramienta de la política pública, por lo tanto, su metodología utiliza información documental y bases de datos con un alcance descriptivo e histórico a partir del año 2006, pero principalmente desde el año 2013, periodo en el cual inició el proceso de transferencia de la competencia de TTTSV. En virtud de que la competencia ha sido totalmente asumida y gestionada por el GADDMQ, se pretende brindar conclusiones que aporten a un mejoramiento en la implementación futura para la gestión de la competencia en otros Gobiernos Autónomos Descentralizados.

PALABRAS CLAVE: Descentralización; Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial

ABSTRACT

This research briefly presents the historical process of the decentralization of the competence of Traffic, Land Transportation and Road Safety (TTTSV) in the Decentralized Autonomous Government of the Metropolitan District of Quito (GADDMQ), its regulations, institutions and their interrelationships in reference to this competence. On this basis, it is intended to establish both theoretical and practical progress in the application of competition in relation to current regulations (COOTAD) and its implementation and management process, its main obstacles, and the measures adopted to counteract them, in such a way. This research analyzes an existing and specific practical case of decentralization as a tool of public policy, therefore, its methodology uses documentary information and databases with a descriptive and historical scope from the year 2006, but mainly from the year 2013, period in which the process of transferring TTTSV's competence began. Given that the competition has been fully assumed and managed by the GADDMQ, it is intended to provide conclusions that contribute to an improvement in the future implementation for the management of competition in other Decentralized Autonomous Governments.

KEYWORDS: Decentralization; Traffic, Land Transportation and Road Safety

INTRODUCCIÓN

El abordaje de la presente investigación parte desde la comprensión del Estado, de tal forma que el análisis contempla la revisión de conceptos básicos para comprender primero el origen, clasificación y modelo de gestión de un Estado, y con ello contextualizar al estado ecuatoriano, tomando en cuenta aspectos importantes como el gobierno, la población, la política, entre otros, que influyen directamente en la operatividad de los servicios públicos en la atención a las demandas de su población, ya que precisamente éste es el fin mismo del Estado y gobierno.

Así, pues, la descentralización se ha constituido en una modalidad de gestión del Estado con la cual se pretende alcanzar un desarrollo integral de una nación a través de la transferencia, división o delegación de funciones o competencias a los diferentes niveles de gobierno, de manera tal que todos los gobiernos autónomos descentralizados tengan la potestad de decisión y control sobre los recursos, y, sobre todo, para mejorar la calidad de los servicios públicos.

La descentralización desde sus orígenes implementa la búsqueda de un Estado más horizontal y participativo de tal forma que se pueda asociar con la gobernanza visto como un modelo de la administración pública.

De hecho, en el Ecuador el proceso de descentralización no ha sido fácil, pero se han marcado hitos importantes y ha existido grandes avances, tanto que en la actualidad se cuenta con un marco jurídico que la norma a través del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, el cual regula en materia de descentralización. De igual manera, se creó el Consejo Nacional de

Competencias (CNC), como una

institución técnica y especializada que tiene el fin de dar seguimiento y control de las competencias transferidas.

La investigación una vez que brinda una comprensión general sobre el proceso de descentralización, aterriza luego en la materialización de la transferencia de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial aplicado en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, buscando comprender la forma en que éste, siendo un una circunscripción de régimen especial, ha asumido dicha competencia tomando en cuenta que el GADDMQ ha sido uno de los pioneros en la gestión de la misma, por lo cual el objetivo investigativo es realizar un análisis del estado de la competencia y de cómo se han gestionado los recursos transferidos para cumplir con eficiencia y eficacia la planificación territorial.

El concepto particular de Estado se ha venido desarrollando a lo largo de un proceso histórico, cuya existencia no es una constante de la historia de la humanidad, sino, que es el producto de procesos políticos dados en ciertos momentos de una línea de tiempo como lo fue en Europa en los siglos XVI-XVII y en América a partir del siglo XX.

Por su concepto, el Estado puede ser concebido teóricamente como una forma de organización, es decir el Estado como un aparato; o como una forma de relación social, es decir como una estructura de dominación racional.

Jiménez Benítez & Ramírez Chaparro (2008) señalan que:

“Una definición clásica de Estado es la dada por Max Weber sobre la cual ha trabajado gran parte de la teoría posterior. Según Weber el Estado es una estructura de dominación típicamente moderna, que ejerce con éxito el monopolio de la coerción física legítima dentro de un territorio determinado”.

(pág. 16).

Esta definición nos permite entender ciertas características del Estado, como la

estructura de dominación que hace referencia a la existencia de gobernantes y gobernados; el ejercicio de la coerción física a través de un ejército; el dominio sobre un determinado territorio y población por su acción de naturaleza impositiva.

Las funciones y modos de estructura del Estado se empiezan a desarrollar en gran manera a partir de la Revolución Industrial. Las formas básicas de gobernar eran dadas por una concentración de poderes y competencias que por lo general las asumía el órgano central de gobierno.

Sin embargo, al mismo tiempo se planteaba el desarrollo de actividades político-administrativas por órganos o asociaciones con cierto grado de independencia para percibir, atender y satisfacer los requerimientos ciudadanos.

En este contexto se desarrollaría la descentralización, como una forma de gobierno que dota a sus órganos subnacionales de gobierno de facultades y atribuciones para que atiendan de manera pronta la demanda social.

Sin duda, y en breves palabras, el Estado en su proceso histórico ha adoptado sistemas y procedimientos con relación a los términos de centralización y descentralización, con los cuales pretenden conducir y guiar las acciones de la política pública.

El Estado y su tipología

El Estado puede ser clasificado de acuerdo con su forma jurídica, entre Estado unitario y Estado Federal o compuesto. Estos tipos de Estado poseen uno o varios puntos en donde se concentran las decisiones para el actuar estatal (Organización de Estados Americanos, 2016).

El Estado Unitario es un Estado caracterizado por conservar su

estructura de unidad, es decir que el aparato estatal, al igual que las funciones o decisiones políticas, se vierten desde una autoridad que obliga a todos los gobernados vivir bajo un régimen constitucional con legislación común. Su organización política abarca el territorio estatal.

Por su parte el Estado Federal se caracteriza por diversos puntos de impulsión política ya que reconoce que varias fuentes originarias de poder, de este modo denota la existencia de un gobierno central y gobiernos sectoriales.

Su mérito está en la capacidad del Estado para conciliar la pluritud con la unidad superior por parte de los gobiernos autónomos (seccionales) (Organización de Estados Americanos, 2016).

Breves conceptualizaciones sobre la centralización y descentralización

La centralización y descentralización son términos comúnmente utilizados en la administración de los gobiernos, y están asociados a los modelos de gestión adoptados por los equipos de trabajo, así como por los preceptos normativos que rigen a la administración pública. Sobre lo cual, algunos autores presentan ciertas posturas referentes a los términos “centralización” y “descentralización”, entre los cuales se destacan los siguientes:

La centralización a palabras de García (1979), puede formularse de la siguiente manera:

(...) diciendo que toda la actividad político-administrativa emana de los órganos centrales del Estado, sin conceder en tal sentido atribución alguna en materia de decisión e iniciativa a ninguno de los órganos subordinados de la jerarquía administrativa respectiva, se funda en el principio de que el Estado, en tanto que la entidad dotada de “imperium”, asume para sí el ejercicio de todas las funciones, sean pocas o muchas, y cuya pluralidad alcanza coherencia y sistema en la superior unidad político-jurídica de la propia entidad

estatal.” (p. 275).

En contraste, para Cassagne (2009), existen inconvenientes en la centralización ya que:

Lleva a un “centralismo burocrático” que resulta en un “formalismo procesal que retarda la acción expeditiva que puede alcanzarse dentro de la práctica administrativa”; y, se dificulta el “acceso externo” que es la “posibilidad de que los administrados puedan acceder a la estructura jerárquicamente centralizada para obtener o brindar información, propiciar decisiones administrativas e impugnarlas (p. 273).

De ello se puede apreciar que la visión clásica de la centralización responde a la concentración de poder en un órgano central del cual se emana o se dicta el ejercicio de todas las funciones. Esta concentración puede provocar retrasos en el desarrollo de las actividades estatales cuando los asuntos de atención superan la capacidad de la toma de decisiones de los órganos estatales.

Ahora bien, para Suing (2011), la descentralización se considera inmerso en este contexto como: Una herramienta, utilizada especialmente en los estados unitarios, como mecanismo que procura la transferencia del poder público desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (seccionales o autónomos) para acercar la toma de decisiones a la gente.

Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de los servicios y actividades públicas, redistribuir la riqueza en el territorio, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la inter-institucionalidad local y nacional, promover la participación y optimizar la representación política.” (p. 86)

Penagos (2004) acota a esta definición proponiendo que: En un Estado social de derecho se impone la descentralización plena, como forma de organización administrativa” para propender a una mayor eficiencia en la

prestación de servicios públicos; satisfacer mejor los intereses de los GAD mediante la elección popular de autoridades; acercar la administración a la comunidad al fundamentar su acción a las necesidades reales de la población; reconocer la autonomía natural de las entidades territoriales para dirigir sus propios asuntos; y, para acelerar el proceso de traspaso de las competencias y la financiación a las entidades territoriales, con la finalidad de desmontar la excesiva centralización” (p. 345).

De acuerdo con los criterios señalados por los autores citados, se rescata el concepto de Suing cuando considera a la “*descentralización una herramienta de los Estados unitarios*”, y en este mismo sentido, el concepto de Penagos cuando hace referencia que “*en un Estado social de derecho se impone la descentralización como organización administrativa*”. Estos criterios nos permiten entender que la configuración descentralizada obedece a una configuración de la estructura del Estado fundada sobre la base de la acción en las necesidades de la población con eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Proceso de descentralización en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en su art. 1 menciona que: “*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*”.

La organización del Estado Ecuatoriano responde a una lógica descentralizadora con la característica de que es aplicada en un Estado Unitario, esto quiere decir, cómo se señala en párrafos anteriores, que busca conservar su estructura de unidad,

amparada en un aparato estatal en donde las funciones o decisiones políticas se vierten desde la autoridad central y obliga a todos los gobernados a someterse a un régimen constitucional con legislación común.

La descentralización ha sido un proceso que ha tenido transformaciones a lo largo de la historia ecuatoriana; sin embargo, sin presentar una clara definición.

Si bien en Latinoamérica durante mediados del siglo XX e inicios del siglo XXI, empezó una carrera para fomentar la institucionalidad de los estados y la definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno de la mano de la descentralización y la desconcentración, en Ecuador el proceso fue lento e incipiente.

En el periodo de 1998 al 2008 el desarrollo normativo en esta materia no establecía elementos para la composición o estructura sobre el mencionado proceso, suceso evidenciado en la llamada Ley de Municipalidades y en la creación del Consejo de Modernización del Estado (CONAM).

En sus inicios este proceso se limitó a la suscripción de múltiples convenios con los diferentes niveles de gobierno que en su mayoría fueron un fracaso, pues existían muchos vacíos normativos que no permitían la aplicación de dichos convenios. Es por este motivo que Bedón (2011) indica que:

La descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencia y recursos, tal como disponía el marco jurídico. Durante una década 'perdida', el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias,

como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen (p. 9)

De acuerdo con Bedón, se puede decir que a pesar de la lucha por conseguir un Estado descentralizador en la época anterior al 2008, no se logró cumplir con la finalidad de este proceso ya que los medios para conseguirlo eran sumamente escasos, empezando por la gran limitante jurídica.

Si bien es cierto que la ley de Municipalidades abarcaba el fin mismo de la descentralización, existía una separación y falta de concordancia con lo que contenía este proceso, por ejemplo, el presupuesto para transferir las competencias.

A partir del año 2008 la descentralización toma un camino más directo y acertado que a diferencia de años anteriores, toma la rienda con el desarrollo jurídico sobre el tema pues en la Constitución de la República del Ecuador, constituida en ese año, se establece la descentralización como un proceso obligatorio y progresivo que va de la mano con la organización territorial y el régimen de competencias por nivel de gobierno.

Con ello se brindó los primeros elementos para la definición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en Asamblea Nacional en el año 2010, el cual constituye la principal herramienta jurídica sobre el proceso de descentralización en su sentido más completo, puesto que abarca normativamente desde la organización territorial y niveles de gobierno, regional, provincial, municipal, metropolitano y parroquial, hasta la institucionalización del Sistema Nacional de Competencias (SNC).

El presente modelo de descentralización, configurado en el marco jurídico, busca el desarrollo tanto económico, social, y político del país, en

tres aspectos según la Secretaría de Planificación y Desarrollo (2012):

- Mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público.
- Asignación de responsabilidades y atribuciones por nivel de gobierno.
- Fortalecimiento de la capacidad del Estado.

La finalidad de la descentralización implica la consolidación de un Estado participativo que busca el desarrollo nacional, la prestación adecuada de servicios públicos y mayor gestión y control de las políticas públicas. En ese sentido, este proceso también otorga autonomía financiera, administrativa y política a los GAD.

El Sistema Nacional de Competencias

Para efectos de cumplimiento normativo impuesto tanto en la Constitución de la República como en el COOTAD, se creó una visión aplicativa y corresponde al Sistema Nacional de Competencias, definido como *“El conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno (...) para construir un país democrático, solidario e incluyente”* (COOTAD, 2010).

Dicho sistema está materializado en la creación del Consejo Nacional de Competencias (CNC) que es el organismo técnico que tiene como finalidad regular, planificar, coordinar, gestionar y controlar la asignación y transferencia de competencias a los diferentes niveles de gobierno.

Es decir, que la creación de dicha institución marca un hito importante en el desarrollo del país en el ámbito de descentralización, pues significa la ruptura de una organización territorial

vertical, en donde las decisiones eran tomadas desde los niveles ejecutivos y cumplidos por todo el sistema subordinado.

METODOLOGÍA

La metodología aplicada en la presente investigación corresponde al método sistémico – complejo con un enfoque de investigación cualitativa.

Esta investigación utiliza información documental y bases de datos como fuente básica de información con un alcance descriptivo e histórico a partir del año 2006, pero principalmente desde el año 2013 cuando el municipio asumió la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de modelo tipo A.

Para la recolección de la información se procedió a la recopilación técnica documental de bibliografía referente a las variables, búsqueda en repositorios institucionales de bases de datos y enlaces de acceso a la información pública, al igual que el análisis de la normativa vigente que rige su campo de competencia de acuerdo con la jerarquía y especialidad.

El concepto de Estado

La Constitución de la República (2008) y el COOTAD establece varios tipos de competencias que podrán ser transferidas a los diferentes niveles de gobierno y competencias que no pueden ser descentralizadas y, por lo tanto, le pertenece solo al gobierno central gestionarlas.

En ese sentido, a continuación, se muestra un cuadro que detalla los tipos de competencias: **La clasificación de competencias**

Tabla 1
Tipología de competencias

Nº	Tipo de competencia	Definición
----	---------------------	------------

1	Competencias Exclusivas	Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley; pueden gestionarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.
2	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. Su ejercicio depende del modelo de gestión de cada sector y de las resoluciones que emita el CNC para evitar o eliminar la superposición de funciones.
3	Competencias Adicionales	Las competencias adicionales son aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que son transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el CNC, porque no están asignadas expresamente a los GAD por la Constitución o el COOTAD
4	Competencias Residuales	Son las que no están asignadas a los GAD por la Constitución o la ley. No son parte de los sectores estratégicos, ni de las competencias privativas o exclusivas del Gobierno Central. Estas competencias serán asignadas por el CNC a los GAD, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia

Nota: COOTAD (2010).

Entre las funciones más importantes del Consejo Nacional de Competencias se encuentra el fortalecimiento institucional de los GAD provinciales, municipales – metropolitanos y parroquiales rurales; además el monitoreo y evaluación a los gobiernos autónomos descentralizados del país; la articulación territorial y resolución de conflictos, a fin de mejorar la eficiencia en la gestión y ejercicio de las competencias de los GAD.

Previo análisis de la capacidad del GAD para asumir competencias, el CNC desde el año 2011 ha transferido 12 competencias para cada nivel de gobierno, cabe recalcar que en procesos anteriores el GAD decidía si quería asumir o no la competencia asignada, y muchas veces se otorgaba la mencionada competencia por la transferencia de recursos que acompañaban a la misma, mas no por la capacidad que poseía. Actualmente, el Consejo Nacional de Competencias en

base a un estudio técnico asigna y transfiere la competencia y sus recursos, de tal manera que se puede conocer los criterios que indican la capacidad real del GAD para asumir la competencia; al mismo tiempo y en caso de no poseerla, también se encarga del fortalecimiento institucional mediante capacitaciones programadas para los diferentes niveles de gobierno.

Competencias descentralizadas por nivel de gobierno

A partir del año 2011 se puede evidenciar que la descentralización estaba concretándose con la transferencia de competencias a los diferentes niveles de gobierno, y es en el año 2012 cuando se transfiere la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

A continuación, se presenta una tabla que muestra las competencias descentralizadas a los respectivos niveles de gobierno:

Tabla 2
Competencias descentralizadas por nivel de gobierno

Nro .	Competencias	Resolución	Nivel de Gobierno	Año	Estado
1	Riego y drenaje	Resolución 008-2011	Provincial	2011	Transferida
2	Cooperación internacional no reembolsable	Resolución 009-2011	Regional, provincial, cantonal y parroquial rural	2011	Transferida
3	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Resolución 006-2012	Cantonal	2012	Transferida
4	Patrimonio arquitectónico y cultural	Resolución 004-2015	Cantonal	2015	Transferida
5	Dragado y relleno hidráulico	Resolución 005-2012	Provincial	2012	Regulada
6	Forestación y reforestación	Resolución 007-2012	Provincial y parroquial rurales	2012	Regulada
7	Áridos y pétreos	Resolución 004-2014	Cantonal	2014	Regulada
8	Gestión ambiental y patrimonio natural	Resolución 005-2014	Provincial, cantonal y parroquial rural	2014	Regulada
9	Fomento de actividades productivas y agropecuarias	Resolución 008-2014	Regional, provincial y parroquial rural	2014	Regulada
10	Vialidad	Resolución 009-2014	Regional, provincial, cantonal y parroquial rural	2014	Regulada
11	Gestión de Riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios	Resolución 010-2014	Cantonal	2014	Regulada
12	Desarrollo de actividades turísticas	Resolución 001-2016	Provincial, cantonal y parroquial rural	2016	Regulada

Nota: Consejo Nacional de Competencias (2022).

Sistematización del manejo de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (TTTSV) previo a la descentralización(antecedentes).

La historia del tránsito y transporte terrestre en el Ecuador se remonta desde los años de 1859 cuando fue traído el primer automóvil a Quito. En 1860 se

realizaban los primeros estudios para conectar Quito y Guayaquil; el primer transporte interprovincial fue el ferrocarril de Eloy Alfaro inaugurado en 1908, con este antecedente Quito se consolidaba como la última capital en contar con este tipo de transporte en Sudamérica (EcuadorTV, 2019).

La primera agencia de autos que

empieza a funcionar en Quito en el año de 1906 con la Agencia “La Veloz”, posteriormente el sistema de transporte avanzaría hasta establecer la primera estación de tranvías en 1914 como el primer circuito en la ciudad con un destino máximo hasta lo que se conoce hoy como la Avenida Colón.

Un punto importante para el transporte terrestre se configuraría en el año de 1929 cuando en la presidencia de Isidro Ayora se crea el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con la finalidad de fomentar el transporte terrestre.

La primera Ley de Tránsito se expide en 1963, y ésta crea a la Junta General de Tránsito y a la Dirección General de Tránsito como entes reguladores y directores en materia de tránsito bajo el mando del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pero con la connotación que poseían cierto grado de independencia en el desarrollo de sus funciones (EcuadorTV, 2019).

Para 1966 se crea el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, a la vez que la Policía Nacional asumía la competencia de vigilar la movilidad y la seguridad vial. Para aquel entonces en Quito en 1995 el Trolébus empieza a cubrir una ruta específica y se configura como un sistema de transporte masivo.

Sin embargo, la obligatoriedad de la educación vial en los centros de educación como escuelas y colegios, se empezaría a dicta desde 1996 con la nueva Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.

Dicha ley estuvo vigente hasta la Constitución de la República en 2008, punto donde se emitiría la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

Para 2011, luego de varias reformas a la ley, se transfiere a la competencia de TTTSV a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, competencia que

desde 1966 pertenecía a la Policía Nacional.

Para el Caso del GADDMQ, se establecía la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en 1993, además se emitió el Decreto Ejecutivo No. 3304, publicado en 1995, el cual “transfiere atribuciones al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que las ejerza de manera exclusiva y privativa, dentro de los límites de su jurisdicción”. Las atribuciones transferidas son:

- a) Organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar técnicamente las actividades, operaciones y servicios del transporte terrestre, público y privado;
- b) Determinar y otorgar las rutas y frecuencias del transporte público;
- c) Conferir, modificar, renovar, revocar o suspender los permisos para la utilización de las vías públicas por parte de las empresas de transporte terrestre de servicio público, de conformidad con las regulaciones establecidas por la Ley, reglamentos y ordenanzas;
- d) Establecer el Registro Metropolitano de permisos de operación del transporte terrestre de pasajeros y carga, y conceder y renovar los permisos de operación; y,
- e) Fijar y modificar las tarifas de los pasajes y fletes del transporte terrestre para toda clase de servicio público, previa investigación de los costos de operación.

Las competencias adquieren mayor jerarquía jurídica al emitirse la Resolución R-22-058 del 08 de marzo de 2001, que establece de carácter “Orgánica” a la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, la cual contempla las atribuciones antes señaladas.

Un factor que destacó al GADDMQ para asumir nuevas competencias fue la inversión que en años anteriores realizó en tecnología:

Sin duda, el pionero en la utilización

de tecnologías de la información es el Municipio de Quito.

Desde la década de los 80 comenzó a utilizar sistemas informáticos para catastros, contabilidad, control de bienes muebles, así como para el control del personal (Ojeda Segovia, 1998, pág. 92).

Sin embargo, este es solo uno de los elementos necesarios, pues la transferencia de atribuciones realizada a través de un Decreto que no lograba abarcar la totalidad de la competencia por la especialidad de sus componentes, es decir que requería un mayor sustento y detalle normativo que soporte el sistema que se planteaba para términos de recursos económicos, para asumir la competencia, para el fortalecimiento institucional y del talento humano, y la articulación entre el gobierno central con otras instituciones relacionadas a la competencia del TTTSV y el gobierno local (Caravia, 2013).

En primera instancia, se puede definir a la falta de un cuerpo normativo suficiente como una dificultad presenciada al transferirse la competencia en sus inicios. Esto se denota en la situación de la transferencia de competencia de la movilidad al año 2007, referida en la evaluación del marco regulatorio e institucional que se presenta en el Plan Maestro de Movilidad de las autoridades municipales a esa fecha:

Si bien la Ley de Régimen para el DMQ transfiere al Municipio las atribuciones para que ejerza de manera exclusiva y privativa las competencias para organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar las actividades, operaciones y servicios de transporte público y privado, su ejercicio se ha visto obstaculizado por las limitaciones e interferencias derivadas de la gestión del control del transporte fundamentalmente, así como por intervenciones de otros organismos del Estado, sin que se haya logrado la adecuada articulación y coordinación entre el gobierno local y el

gobierno central (Caravia, 2013).

Adicionalmente, otra dificultad y en cierto aspecto un reto, fue que para 2008 las instituciones con las que contaba el GADDMQ se encontraban dispersas, no poseían una coordinación o articulación para conducir la competencia en los procesos de planificación, ejecución, gestión y control.

Con un panorama de desarticulación entre instituciones, una débil base legal y una mala coordinación de funciones, se inicia un nuevo proceso que en los posteriores años empezaría a dar sus primeros resultados.

El proceso normativo de la competencia de TTTSV en GADDMQ.

Al asumir la competencia el Municipio de Quito se ha planteado en la construcción de un marco legal robusto e integral que responda a la secuencia lógica de emisión de cuerpos legales.

Su elaboración y aprobación siguen una planificación desde el gobierno central partiendo de la regulación de la aplicación de la descentralización, que es considerada con menor o mayor profundidad en diez cuerpos legales, continuando con las normas para las competencias del TTTSV en una ley con tres reformas y su respectivo reglamento, y finalizando con las específicas regulaciones del Municipio de Quito.

Dentro del amplio marco legal señalado, es el COOTAD, cuerpo normativo publicado en 2010, donde se marcan los lineamientos generales de la descentralización y se expresa como la herramienta que establece el proceso de implementación de la transferencia de competencias.

El cuadro presente a continuación permite visualizar la cronología de todo el conjunto normativo antes referido (Caravia, 2013):

Figura 1
Evolución normativa de la competencia de TTTSV del GADDMQ

AÑO	FECHA	DESCENTRALIZACIÓN	TTTSV	DMQ
2008	07/08/2008		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
	20/10/2008	Constitución de la República del Ecuador		
2009	09/01/2009		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
2010	05/03/2010	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013		
	06/10/2010		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	19/10/2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	22/10/2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas		
2011	15/02/2011	Consejo Nacional de Competencias (Instalación y Plan de Trabajo)		
	29/03/2011		Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (reforma)	
	30/08/2011	Propuesta de Lineamientos Generales para la Planificación Territorial Descentralizada de Senplades		
2012	30/03/2012	Plan Nacional de Descentralización 2012-2015		Ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo del MDMQ 2012 -2022
	15/03/2012	Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado entre la ANT y el SRI		
	29/05/2012	Transferencia de la Competencia para Planificar, Regular y Controlar el TTTSV, a favor de los GAD		
	25/06/2012		Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
	14/08/2012	Normas de Procedimiento en las Transferencias de Fondos Públicos por Descentralización de la Competencia de TTTSV a los GAD		

Nota: Registro Oficial (Caravia, 2013)

Especificación de los componentes de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial en el GADDMQ.

De acuerdo con el “Modelo de Gestión A”: Los GAD metropolitanos que integran este modelo reciben todos los productos y servicios posibles de descentralización de acuerdo con la

matriz de productos y servicios (SENPLADES, 2015), como es el caso de GADDMQ que asume la competencia con este modelo de gestión.

Utilizando la matriz de productos y servicios como instrumento se puede identificar los componentes de la competencia de TTTSV, entre los

- cuales se encuentran:
- a) Los productos y servicios relacionados con la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
 - b) Los actores involucrados en el ejercicio de la competencia y las facultades que le corresponden a cada uno de ellos.
 - c) Los productos y servicios susceptibles de transferencia, en función de lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la LOTTTSV.

Figura 2
Facultades de la competencia TTTSV por nivel de gobierno

SECTOR				NIVELES DE GOBIERNO	
FACULTAD	TRÁNSITO	TRANSPORTE TERRESTRE	SEGURIDAD VIAL	CENTRAL	GAD
	PRODUCTO O SERVICIO	PRODUCTO O SERVICIO	PRODUCTO O SERVICIO		
RECTORÍA	Generación de políticas, lineamientos y emisión de directrices			X	
	Rectoría local				X
	Plan Nacional Estratégico de Movilidad Multimodal			X	
PLANIFICACIÓN	Plan de Administración de Tránsito	Plan Maestro Local de Transporte Terrestre	Plan Local de Seguridad Vial		X
REGULACIÓN	Regulación nacional para establecimiento de estándares y normas técnicas			X	
	Normativa local para regular operaciones de tránsito	Normativa local para la operación de transporte terrestre	Normativa local para minimizar la accidentabilidad		X
CONTROL	Tránsito en la vía pública	Sanciones o multas	Estado de la infraestructura	X	X
GESTIÓN*	Colocación de señalización y semaforización	Recaudación por multas	Atención inmediata en caso de accidentes	X	X

Nota: SENPLADES (2014).

La matriz describe los productos y servicios que actualmente se identifican en la competencia según las facultades de planificar, regular, controlar y gestionar, estipuladas en tres sectores específicos que son tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

La estructura institucional de la descentralización

A partir del año 2007 se inicia una profunda reforma de la estructura orgánica del Estado, plasmado en el informe de la SENPLADES “Reforma democrática del Estado”:

“Más allá del debate sobre cuánto Estado y cuánto mercado debe existir en una sociedad, se trata de afirmar el carácter estratégico de las intervenciones estatales y rediseñar a su brazo ejecutivo en la

perspectiva de asegurarle altas probabilidades de coordinación eficiente entre sus distintas agencias, y de concertación y diálogo con el resto de los poderes públicos y actores sociales que componen la nación ecuatoriana” (SENPLADES, 2008, p. 6).

En efecto, para cualquier intervención estatal como lo es la descentralización, fue necesario el rediseño de su brazo ejecutivo, por ello la importancia de conocer la institucionalización creada en los diferentes niveles de gobierno, por lo que revisaremos las mismas conforme la siguiente organización:

- a) General, a nivel nacional, considerando como eje a la Agencia Nacional de Tránsito o ANT.

- a. Subnivel superior
- b. Subnivel inferior
- b) Específico, a nivel del GAD del caso en estudio el Municipio de Quito.
Caravia (2013), considera que la estructura de las instituciones de la descentralización responde en este sentido a dos niveles:

A nivel nacional

Se ha clasificado a las entidades relacionadas con la descentralización de las competencias del TTTSV en dos subniveles, tomando como eje central a la ANT:

- a) Subnivel superior: que incluye todos los organismos que, jerárquicamente sobre la ANT, generan las políticas y lineamientos generales para su actuación, y que por tanto deben ser observados en las actividades de regulación y control bajo su responsabilidad. En este sentido la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT) se encuentra en dependencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP).
- b) Subnivel inferior: establece las entidades operativas de la competencia del TTTSV, tanto por efectos de la descentralización como por la desconcentración, ésta última dada normativamente por el Estatuto de Gestión por Procesos de la ANT a nivel de las 24 provincias.
 - a. Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial
 - b. Comisión de Tránsito del Ecuador
 - c. Direcciones Provinciales ANT

A nivel del GAD del Distrito Metropolitano de Quito

De acuerdo con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012), hasta el 2012 el GAD Metropolitano de Quito poseía la siguiente estructura:

- a) Nivel de decisión sectorial: Secretaría de la Movilidad

- b) Nivel operativo: Dir. Met. De Políticas y Planeamiento del Sistema de Movilidad, Dir. Met. De Gestión de la Movilidad, Dir. Met. De Control del Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, EPM de Movilidad y Obras Públicas, EPM de Transporte de Pasajeros.

Sin embargo, las instituciones y competencias señaladas fueron absorbidas, en su gran mayoría, por la Agencia Metropolitana de Tránsito.

La Agencia Metropolitana de Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (AMT)

En el año 2013 la alcaldía de Quito, mediante Resolución No. A 0006 de abril 22 de 2013 dispuso la creación de la AMT, dotada de plena autonomía administrativa, financiera y funcional, que ejerce las potestades de controlar el transporte terrestre comercial, cuenta propia y particular, así como, el tránsito y la seguridad vial del Distrito. Entre sus funciones está:

- Planificar y ejecutar el control de tránsito y transporte terrestre del DMQ, a través de planes operativo debidamente socializados y ejecutados por medio de agentes civiles de tránsito en las vías. Es decir, posee la facultad de realizar operativos de control de límites de velocidad, revisión de documentos habilitantes, control de conducción bajo efectos de alcohol, entre otros.
- Registrar a todos los automóviles que circulan en la ciudad a través de los diferentes procesos de Matriculación y Revisión Técnica Vehicular.
- Capacitar a peatones, conductores y ciclistas sobre la seguridad vial, con el objetivo de generar una movilidad segura y evitar accidentes de tránsito o viales.

Situación actual

La competencia de "Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y seguridad vial" es catalogada como una competencia

exclusiva y descentralizada para el nivel municipal y metropolitano según la Constitución del 2008. Como se había mencionado en párrafos anteriores, previo un informe emitido por el organismo competente se determina la capacidad de cada GAD y la competencia.

Las instituciones que forman parte y que trabajaron en conjunto en el proceso de descentralización son: El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como ente rector del Sistema Nacional de TTTSV a través de la Agencia Nacional de Transporte, la Comisión de Transito del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ahora Secretaría

Nacional de Planificación, como institución encargada de la planificación nacional, el Ministerio de Finanzas, para la aprobación de la transferencia de recursos, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, como representante de los GAD municipales.

Todas las instituciones mencionadas en el párrafo anterior son las encargadas de emitir informes, los cuales son la base para que el CNC emita la resolución de transferencia de la competencia, misma que establece los modelos de gestión a los cuales pueden acogerse los GADM, a continuación, se puede evidenciar un cuadro explicativo de la competencia TTTSV:

Tabla 3

Modelo de gestión de la competencia de TTSV

Modelo	Competencia	Necesidad/Experiencia	Asignación presupuestaria	Producto	Total GAD
A	Planificación, regulación y control de TTTSV	Alta necesidad / Tiene experiencia	Monto fijo: USD 50,000 a cada GAD. Monto variable: Transferencia por tasa de matriculación total.	Planificación y regulación del TTTSV, títulos habilitantes, matriculación, revisión técnica vehicular, control operativo	41 municipios (incluido Quito)
B	Planificación, regulación y control de TTTSV, excepto control operativo en vía pública	Media o alta necesidad / Sin experiencia	Monto fijo: USD 50,000 a cada GAD. Monto variable: Transferencia por tasa de matriculación total (-) 51,7% (control operativo).	Planificación y regulación del TTTSV, títulos habilitantes, matriculación y revisión técnica vehicular.	180 municipios

Nota: CNC y Secretaría de Planificación (2023).

La gestión de la competencia de TTTSV del GADDMQ

El municipio de Quito es uno de los primeros cantones en asumir la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, en una evaluación realizada años después de la

descentralización según Arévalo Ortiz (2014) tiene una caracterización Media, porque no logró asumir el proceso de control operativo de tránsito en el plazo establecido en la resolución, no así los procesos de títulos habilitantes; y, revisión y matriculación vehicular, que

si lo cumplió con los procesos operativos.

Un aspecto importante es la gestión de movilidad y generación de política local, ya que el municipio cuenta con la Empresa Pública de Movilidad, a través de esta ha formulado políticas y normas locales y ha empleado mecanismos que permiten garantizar la seguridad vial tanto de conductores como de peatones; adicionalmente cuenta con equipos de rescate y centros de monitoreo para brindar respuesta inmediata en caso de accidentes, gestionado a través de su centro de gestión de la movilidad.

Cabe recalcar que en la parte de articulación no ha tenido gran impacto pues no ha mantenido un relacionamiento con los entes rectores MTOP y ANT, pero según (Arévalo Ortiz, 2014) “la experiencia previa del GAD en temas de movilidad ha permitido contar con el conocimiento necesario que facilite el proceso de asunción de la competencia”. Varios actores intervinieron en la construcción del plan de movilidad, desde la misma sociedad hasta organizaciones de transporte permanente y alternativo, los que permitieron ampliar la visión de los problemas de la movilidad en el territorio.

La gestión de la competencia de TTTSV es un elemento sustancial para garantizar la eficiencia en la movilidad y seguridad de la ciudad de Quito, por lo que la regulación y coordinación efectuado por el GAD ha trazado un modelo que le permita gestional el control del tránsito, regulación de las tarifas de los servicios de transporte, la emisión, suscripción y renovación de contratos de operación de transporte público de su jurisdicción; la otorgación de permisos de operación, rutas y frecuencias; así como la mejora a los centros de revisión y control técnico vehicular de la ciudad. Este modelo pretende recuperar el espacio público,

mejorar los servicios de revisión y matriculación técnica vehicular y agilizar el sistema de trámites.

En este sentido varias de las políticas que han sido tomadas por la Secretaría de movilidad del GADDMQ, buscan mejorar el problema del TTTSV, que surge a partir del gran impacto ambiental, social y económico derivado del uso excesivo de vehículos en el cantón. Por lo cual, las acciones que se realizan apuntan al fomento de uso de transporte público en sus diversas formas, y de esta manera reducir el número de vehículos circulantes.

El plan de restricción y regulación de circulación vehicular denominado “Pico y placa” tuvo en sus inicios esta finalidad, y de alguna forma se obligó a usar el transporte público para movilizarse. Esto debe formar parte de un sistema integrado de TTTSV, pues al utilizar más personas el servicio público, bajaron los estándares de calidad de transporte en general.

Otra acción municipal para combatir este problema es el fomento del uso de vehículos no contaminantes, es decir, del sistema de bicicleta pública que consiste básicamente en un contrato o convenio de suscripción y cumpliendo los requerimientos legales y garantías necesarias hacer uso de las “BiciQuito” como medio de transporte alternativo, pero físicamente el suelo del GADDMQ no está preparado para esto, el alto tráfico vehicular y las angostas calles de la ciudad, no permiten en gran medida vías exclusivas para bicicletas por lo que puede ocasionar accidentes de tránsito. Es por esta razón que esta política pública no tuvo gran impacto en la sociedad.

Pese a que la gestión integral de la movilidad es uno de los ejes de esta competencia para una ciudad en constante crecimiento como Quito, la integración y coordinación eficiente entre el Trolebús, la Ecovía, los buses

alimentadores no ha sido uno de los logros destacables de la ciudad, la implementación del sistema Metro pretende contribuir a solucionar esta problemática.

Desde el inicio de operaciones del sistema “Metro” en diciembre de 2023 y hasta la fecha se estima que ha movilitado a más de 4 millones de personas, lo que vislumbra una revolución en la movilidad de la ciudad; sin embargo, y respecto a la coordinación y control de la competencia aún se analiza el impacto del Metro en el sistema de transporte urbano de la ciudad.

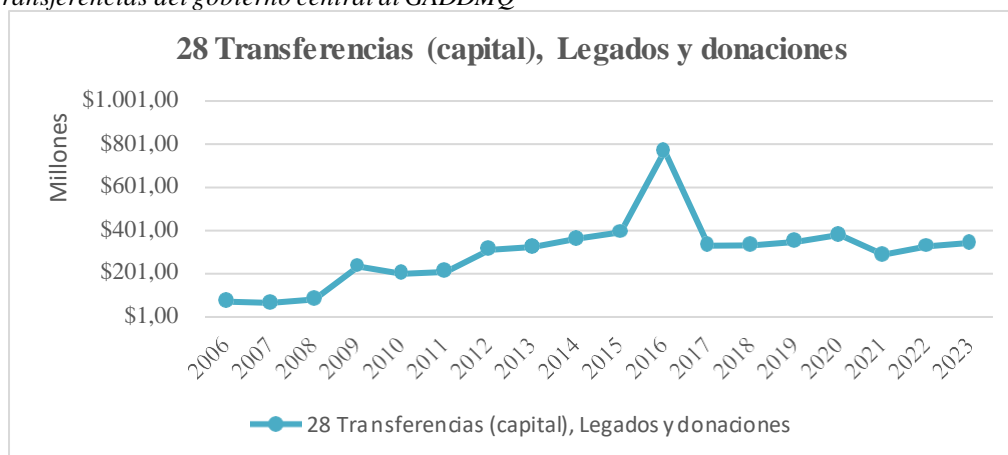
De acuerdo con el BID (2024), los beneficios asociados con la implementación de del Metro en el sistema de transporte urbano tienen un impacto social y ambiental positivos. El 56% de la contaminación de la ciudad proviene de las emisiones del sector transportista, con el Metro se estima una reducción promedio de gases de efecto invernadero (GEI) de 84.000 mil

toneladas de CO₂e anuales; se fomentó la generación de 5000 plazas de empleo directo con un 92% de personal ecuatoriano, además de mejorar los tiempos de movilización, liberar el flujo vehicular entre otros.

Transferencias por concepto de gestión de la competencia de TTTSV en el DMQ

Para acción de la gestión de la competencia bajo el modelo Tipo A establecido por el CNC, el Municipio del DMQ recibe transferencias por parte del gobierno central que le corresponden al momento de asumir la gestión de nuevas competencias, así como por el modelo de distribución. Los ingresos percibidos durante 2006 a 20123 reflejan una variable en la cuenta 28 correspondiente a Transferencias (capital) legados y donaciones, cuenta en la cual se registran las trasferencias realizadas del Presupuesto General del Estado. A continuación, se visualiza la evolución de esta cuenta en el GADDMQ:

Figura 3.
Transferencias del gobierno central al GADDMQ



Nota: Proformas presupuestarias del GADDMQ.

El cuadro refleja el presupuesto a partir de 2006 donde claramente se puede observar el incremento de los ingresos. El punto de ingresos más bajos se presencia en el año 2007, con un ingreso de 71.49 millones de dólares, en este sentido de acuerdo con lo señalado

en puntos anteriores se identifica que en años previos a la Constitución de 2008 los valores eran ínfimos y no superaban los 100 millones de dólares ya que los recursos eran gestionados por el gobierno central. Para el año 2009, un año después de la Constitución 2008,

sobrepan los 200 millones de dólares, y es en el año 2012, un año después de que el GADDMQ asumiera la competencia, empieza a tener un crecimiento en sus ingresos llegando de 300 millones de dólares hasta los 773 millones de dólares en 2016.

El pico más elevado, como se ha mencionado, corresponde a la transferencia en 2016 y esto se debe a la gran cantidad de obra pública e inversión en la institucionalización para la gestión de la competencia. La inversión ha sido foco y punto central

cuando se habla del tránsito en la capital por el tráfico de vehículos y su gestión para reducir los tiempos de espera y congestión.

Sin embargo, la cuenta 28 posee varias subcuentas en donde se ha de manejar los recursos para el desarrollo de obra pública y la prestación de servicios. En este sentido, para efectos de la investigación se aísla la asignación por concepto de transferencias por asumir la competencia de TTTSV, misma que se detalla a continuación:

Tabla 4

Transferencias del gobierno central a GAD metropolitanos y municipales

EJERCICIO	200	2008	2009	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201	201
LEY	2% DE INGRESOS NETOS PARA CAPITALS DE PROVINCIA	17,24	18,47	18,47	18,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	DONACIONES 25% IMPUESTO A LA RENTA	309,04	309,04	309,04	300,51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	LEY DEL 15%	576,72	629,20	629,20	760,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL	78,58	91,75	91,75	134,58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	IMPUESTO A LAS TELECOMUNICACIONES	375,64	375,64	375,64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CUMPLIMIENTO DISPOSICION DECIMO CUARTA DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	32,72	32,72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	FONDO DESALVAMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL	596,10	617,48	617,48	604,13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1% OPERACIONES DE CREDITO	-	15,05	15,05	15,63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	LIQUIDACION DEFLACTOR PIB 2008-2010 DONACIONES IMPUESTO A LA RENTA	-	-	-	-	53,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TRANSFERENCIAS MODELO DE EQUIDAD MUNICIPIOS	-	-	-	-	2.639,74	2.752,11	2.910,76	3.061,77	3.295,47	2.623,92	2.973,06	3.313,64	2.249,11	
	COMPETENCIA TRANSITO GADS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	277,06	290,32	171,34		
	Total Transferido	1.986,05	2.089,35	2.056,63	1.833,65	2.693,24	2.752,11	2.910,76	3.061,77	3.295,47	2.623,92	3.250,12	3.603,96	2.420,45	

OTRAS TRANSFERENCIAS	EMERGENCIAS	-	9,42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CONVENIO ENTRE EL MF-BEDE	-	-	-	-	52,54	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	DEVOLUCION IVA MUNICIPIOS	-	-	-	-	-	13,57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	GADS NUEVAS COMPETENCIAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ASIGNACION GADS ACUERDO 059	-	-	-	-	-	-	11,62	-	-	-	130,00	-	-	-	-	-	-
	CONVENIOS SECTORIALES	-	54,16	1,56	101,10	294,79	335,80	27,38	18,04	-	-	0,01	0,01	0,02	-	-	-	
	REINTEGRO IVA GADS MUNICIPALES	-	-	-	-	-	36,66	44,31	53,68	-	-	127,80	220,16	603,28	-	-	-	
	ASIGNACION GADS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	498,00	-	-
	Total Transferido	-	63,58	1,56	153,64	308,37	384,08	71,69	71,72	130,00	127,81	220,17	603,30	498,00	-	-	-	
Total General Transferido	1.986,05	2.152,94	2.058,19	1.987,29	3.001,61	3.136,19	2.982,46	3.133,48	3.425,47	2.751,72	3.470,29	4.207,25	2.918,45	-	-	-		

Nota: Ministerio de Finanzas (2020)

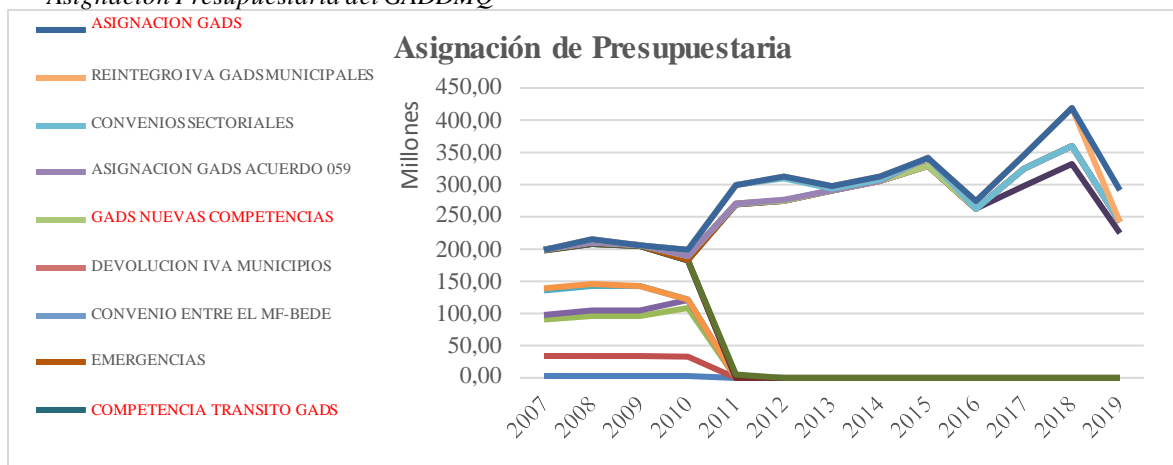
La asignación presupuestaria correspondiente por concepto de transferencia de competencia de tránsito es en los años 2016 USD 27.705.789,68; en el año 2017 USD 29.031.725,65; y en

año 2018 USD 17.133.774,43. Estos valores reflejan (como se identifica en la gráfica) uno de 3 principales ingresos que recibe el DMQ.

Ilustración

Figura 4

Asignación Presupuestaria del GADDMQ



Nota: Ministerio de Finanzas (2020).

Es importante señalar en este punto que de acuerdo a la Constitución 2008,

que establecía nuevas fuentes de ingreso, ciertos rubros de leyes

anteriores debido a que con la entrada en vigencia del COOTAD se eliminaban leyes como la de Régimen Municipal, que sin embargo no representaba una eliminación en sí de los ingresos, sino una reestructuración para establecer un modelo de equidad en la distribución de los recursos. De hecho, los ingresos percibidos a partir de 2011 son superiores basados en este nuevo modelo de asignación y redistribución de los recursos.

CONCLUSIONES

La descentralización como un mecanismo de transferencia de poder público tiene la finalidad de dotar a los gobiernos subnacionales de autonomía y recursos para la prestación de servicios públicos de acuerdo con la circunscripción territorial de su influencia. En este sentido es necesario poseer un cuerpo normativo que le permita actuar en base al principio de legalidad e *imperium*, además de recursos permanentes y previsibles.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito al asumir la competencia vía Decreto, en primera instancia, carecía de un curso legal estable y suficiente, pues muchas de sus actuaciones no se contenían en el cuerpo normativo o su articulado y por ello que se considera como una de las dificultades iniciales al asumir la competencia.

Debido a la debilidad de su estructura normativa, el GADDMQ no poseía una institucionalidad suficiente e integral; de hecho, sus instituciones no poseían una coordinación y articulación de la política del sector. Existía entonces hasta antes de 2011 una dispersión jurídica y una diversidad de recursos provenientes de diversas fuentes.

La Constitución (2008) y el COOTAD (2010) constituyeron la base

fundamental en el proceso de reestructuración de la descentralización. La descentralización era parte de la política estatal. Este hecho cobra vida a partir del año 2011 cuando el CNC empezó el proceso de transferencia de competencias incluyendo los recursos para su gestión progresiva.

Al momento de asumir la competencia de TTTSV en 2011, el GADDMQ enfrentó retos, primeramente, legales ya que implicaba la reestructura de normativa interna (vía ordenanzas) y con ello su aparato institucional. En este punto aparece la AMT como ente encargado a nivel local de la gestión de la competencia, pero lo hace no en los periodos establecidos debido a que no cumplió en los términos de la Resolución al asumir el modelo Tipo A que entre sus productos menciona los títulos habilitantes, la matriculación, revisión técnica vehicular, control operativo, este último tuvo un proceso diferenciado puesto que implicó la aparición de los Agentes Metropolitanos de Tránsito. La competencia pasa a ser gestionada completamente por el GAD y el control de tránsito que poseía la Policía Nacional le es retirada.

Actualmente, la institucionalidad de la competencia posee un cuerpo de instituciones articuladas y con funciones definidas, la asignación de recursos posee fuentes determinadas por la ley y la gestión de la competencia se encuentra en un proceso de desarrollo. Sin embargo, entre los principales retos que mantiene actualmente es el incremento vehicular y la congestión de tránsito, pese a que las acciones como el Pico y Placa o BiciQuito o el reciente sistema Metro y articulación con el sistema urbano de transporte son medidas para contrarrestar dicha problemática que no es el objeto de investigación del presente estudio, pero que concierne mencionar por la facultad

regulatoria que posee el GADDMQ en materia de TTTSV en su circunscripción territorial.

Si bien la transferencia de la competencia de TTTSV ha avanzado durante los últimos años, evidencia de aquello es que de los 221 GAD cantonales 41 se encuentran en el modelo de gestión A y 180 en el modelo de gestión B, y ningún C a marzo de 2024. El caso del GADDMQ permite apreciar cuáles son los retos y dificultades asociados, principalmente, el control operativo en la vía pública y el nivel de experiencia en la gestión de la competencia.

La descentralización de la competencia de TTTSV en el GADDMQ evidenció que las limitantes que experimenta un GAD corresponden a la capacidad normativa de este para regular la competencia, configurar instituciones con atribuciones y responsabilidades definidas y coordinar el aparato institucional.

El estudio permitió conocer que uno de los alicientes para que los GAD asuman las competencias es el factor económico puesto que al ser transferida la competencia también se transfieren los recursos para su gestión; sin embargo, si no cuenta con la capacidad técnica y operativa para su gestión podría conllevar a una ineficiente gestión de los recursos públicos y deficiente atención a las necesidades ciudadanas.

Las acciones del GADDMQ permiten observar que la gestión continúa experimentando cambios con el avance de las sociedades, lo cual demanda mayor agilidad para la toma de decisiones efectivas y oportunas. Este hecho demuestra la importancia de la descentralización como instrumento de la política pública para acercar la toma de decisiones a los niveles subnacionales de gobierno, mejorar la gestión de los servicios y obras públicas

e impulsar el desarrollo territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTUARIA. (04 de 01 de 2024). *Impacto de la apertura del Metro de Quito*. Obtenido de <https://actuaria.com.ec/es/impacto-de-la-apertura-del-metro-de-quito/>
- Arévalo Ortiz , C. J. (2014). La competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial como parte fundamental de la organización de la movilidad: resultados de la gestión de los municipios ecuatorianos . *XIX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD* , 1-19.
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2010). *COOTAD*. Ecuador .
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- Bedón, G. (2011). *La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado*. *Ágora Política* 4 .
- BID. (28 de 11 de 2023). *Un sueño hecho realidad: El Metro de Quito*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/transporte/es/un-sueno-hecho-realidad-el-metro-de-quito/>
- Caravia, M. F. (2013). *DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL HACIA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS – ENFOQUE NORMATIVO E INSTITUCIONAL*. QUITO: INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.

- Cassagne, J. (2010). *Derecho Administrativo*. Lima: LexisNexis Abeledo-Perrot.
- CEPAL. (1996). *Descentralización fiscal: el caso de Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Resolución No. 006-CNC-2012*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/006-12-Tra%CC%81nsito.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2014). *Informe de rendición de cuentas*. Quito: Consejo Nacional de Competencias.
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informa Anual de Descentralización 2022*. Quito: Consejo Nacional de Competencias.
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informe Anual*. Obtenido de Estado de transferencia de la competencia de TTTSV, a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales del país.: <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2023/11/Estado-de-Tranferencia-de-la-Competencia-para-Planificar-Regular-y-Controlar-el-Tra%CC%81nsito-el-Transporte-Terrestre-y-la-Seguridad-Vial-a-favor.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Resoluciones*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/resoluciones/>
- EcuadorTV. (2019). *Historia del Transporte en Ecuador*. Obtenido de https://www.ecuadortv.ec/medios/especiales/2019/Especial-Transportes/historia.html?__cf_chl_jschl_tk__=6b3ee25583706db80922047a0099ba8f4c672722-1581745501-0-AWj_DjV4kW3sC-SeUiOAYsge0hpMJgUW20K____3YC-XUIPV-rGyg2l8COIh1TPETvXUR01Yx0Jy-GgqhRrwIp7dBiuqEhNLk4z
- García, A. (1979). *Ciencia del Estado*. Quito: CASA DE LA CULTURA ECUATORIANA.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. (2024). *Gobierno Abierto*. Obtenido de Presupuesto Abierto: <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/presupuesto-abierto/>
- Jiménez Benítez, W. G., & Ramírez Chaparro, C. A. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- Ministerio de Finanzas. (2020). *Tesorería*. Obtenido de Transferencias a Gobiernos Autónomos Descentralizados: <https://www.finanzas.gob.ec/tesoreria/>
- Morales Tobar, M. (2012). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ojeda Segovia, L. (1998). *Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones.
- Organización de Estados Americanos. (2016). MÓDULO II. RÉGIMEN POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. *Estados unitarios y federales: ¿alguna diferencia?* DEPARTAMENTO PARA LA GESTION PÚBLICA EFECTIVA.
- Secretaría de Planificación y Desarrollo . (30 de 03 de 2012). *Consejo*

- Nacional de Competencias.* Obtenido de Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015: http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/plan_nacional_descentralizacion.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador.* Obtenido de [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Preguntas-frecuentes-sobre-](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Preguntas-frecuentes-sobre-descentralizaci%C3%B3n-fiscal-en-el-Ecuador.pdf)
- descentralizaci%C3%B3n-fiscal-en-el-Ecuador.pdf*
- Suing, J. (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados.* Quito: UTPL.
- Suing, J. (10 de 06 de 2014). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. *Revista de Derecho, n.º 20, UASB-Ecuador / CEN • Quito*, págs. 105 - 119.
- Varela Enríquez, M. (2023). *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Ecuador: evidencia de datos de panel, 2000-2018.* Quito: IAEN.

