



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**Desconcentración administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado
Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación.**

AUTORES

**Quizhpe Martínez, María de los Ángeles
Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADA**

TUTOR:

Dr. Hurtado Angulo, Jaime Lenin, PhD.

**Guayaquil, Ecuador
28 agosto del 2025**



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Quizhpe Martínez, María de los Ángeles y Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogada**.

TUTOR (A)



Jaime Lenin Hurtado
Angulo



F. _____
Dr. Hurtado Angulo, Jaime Lenin, PhD

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____
Dra. Nuria Pérez Puig-Mir, PhD

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2025



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotros, **Quizhpe Martínez, María de los Ángeles**
Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación** previo a la obtención del título de **Abogada**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2025

AUTORES

f. *María de los Ángeles Quizhpe*

Quizhpe Martínez, María de los Ángeles

f. *Sthephannie Gabriela Patiño Suarez*

Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Nosotros, Quizhpe Martínez, María de los Ángeles
Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 28 días del mes de agosto del año 2025

AUTORES

f.  _____

Quizhpe Martínez, María de los Ángeles

f.  _____

Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

Reporte de Compilatio

**CERTIFICADO DE ANÁLISIS**
magister

Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación.

1% Textos sospechosos

< 1% Similitudes
0% similitudes entre comillas
0% entre las fuentes mencionadas

2% Idiomas no reconocidos (ignorado)

12% Textos potencialmente generados por la IA (ignorado)

Nombre del documento: Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil- Propuesta de implementación..docx
ID del documento: 11421c385994ca03494f7b384bc60b494b14c800
Tamaño del documento original: 176,32 kB
Autores: Sthephannie Gabriela Patiño Suarez, Maria de los Angeles Quizhpe Martínez

Depositante: Sthephannie Gabriela Patiño Suarez
Fecha de depósito: 24/8/2025
Tipo de carga: url_submission
fecha de fin de análisis: 24/8/2025

Número de palabras: 9862
Número de caracteres: 65.680

Ubicación de las similitudes en el documento:



TUTOR (A)



Jaime Lenin Hurtado
Angulo



F. _____
Dr. Hurtado Angulo, Jaime Lenin, PhD

AUTORES

f. _____

Quizhpe Martínez, María de los Ángeles

f. _____

Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela

AGRADECIMIENTO

Es primordial para mí el agradecer a Dios principalmente, a mi mamá Tanya Martínez y a mi papá Ángel Quizhpe, estoy segura de que están tan orgullosos de mi así como yo estoy orgullosa de ser su hija. Así también, a mis hermanos quienes fueron una gran fuente de inspiración, Gabriel y Majo y mi fuente de ternura, mi bella perrita Coco. Mis amados abuelos Marina Macas, Elisa Loayza y Gustavo Martínez, gracias a Dios por permitir que ellos estén conmigo para presenciar este momento especial

e inmemorable. Le agradezco a mi compañera, Sthephannie, con quien hemos sido perseverantes como nunca para poder obtener los mejores resultados. Agradezco a Ximena, siempre nos hemos brindado mutuamente una amistad llena de respeto, confianza, apoyo total y cariño desde nuestra etapa de colegio.

A mis amigos que conocí en tiro con arco desde que tengo 13 años, quienes han estado conmigo en todos estos años, ellos son: Danna, Valeria, Ana y Juan, gracias no solamente por estar sino también por permanecer.

Un lugar así también de especial en mi corazón para las amistades que he conocido en la Universidad, ellas son: Ahislen, Nicole, Emily y Tabata, quienes me brindaron la amistad más hermosa y noble desde el comienzo de clases en el año 2022, así también, a las amistades que conocí gracias a VERUM y los primeros ciclos presenciales, ellos son: Juanfer, Gloria, Ian, Luisfer y Meybeth, les agradezco los momentos con los que me he divertido, chismeado y pasado junto a ustedes.

DEDICATORIA

Dedico este logro a mis padres, a mis hermanos y abuelos, quienes han sido la fuerza fundamental en mi vida y siempre me han alentado de continuar luchando. Se lo dedico a mi tía Inés Quishpe por brindarme su amor y su paciencia, por estar cuidando de mí desde pequeña, le dedico este éxito y esta nueva etapa de mi vida. A cada uno de mis amigos, quienes he mencionado en mis agradecimientos, y me dedico todo este esfuerzo a mí misma.

AGRADECIMIENTO

Es muy importante para mi estar agradecida primero con la vida, por las experiencias y enseñanzas que me ha ido demostrando en el camino, no ha sido facil pero siempre se va por delante siendo valiente; A mis padres por ser tan pacientes y motivadores conmigo, a mi papá Gabriel Patiño por nunca dejar de apoyarme y enseñarme en los tiempos mas dificiles, estoy orgulloso de él y se que él de mi también; a mi mamá Lourdes Suarez por siempre escucharme y ser mi consejera a pesar que la moleste tanto, no conozco mujer más trabajadora, amorosa y valiente que ella. A mi hermano Marcelo por siempre estar alli siendo un amigo, molestandome, interesarse si estoy bien y apoyandome para trabajar juntos. A mi hermana Denisse por guiarme con sus consejos, a aprender a crecer y ayudandome con Apolo cuando la necesito, siempre cuento con mi familia y le agradezco a cada uno de ellos por enseñarme el valor de la familia, el respeto, y el amor propio. Agradezco a Apolito por acompañarme en toda mi etapa de escuela, colegio y ahora universidad, te agradezco infinitamente por acompañarme en cada una de estas etapas, son 13 años juntos. A mis amigos de la Universidad: Jackson, Karla y Lupe, por encontrar una nueva familia con quien contar en epocas estresantes de la vida universitaria y en esta transicion de niños a adultos. A mi mejor amiga Javiera, por siempre confiar en mi y ser esa voz de aliento cuando a veces no me siento lista para afrontar las adversidades, ella me recuerda la calidad de persona que soy. A mis demás amigos por ser un refugio de risas, chismes, buenas historias y anécdotas que pasamos todos juntos para ser esa alegría.

DEDICATORIA

A mis padres, por siempre motivarme a cumplir mis objetivos. A Apolo por acompañarme en cada hora de la noche en la elaboracion de mi tesis. A mi gran amigo del trabajo y vida por inspirarme y apoyarme con sus consejos para la elaboracion de este trabajo. Y por ultimo; a mi misma, por demostrarme que siempre puedo lograr todo lo que me proponga, con mi inteligencia, creatividad y orgullo.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE
GUAYAQUIL FACULTAD DE JURISPRUDENCIA,
CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

Ab. RICKY JACK BENAVIDES VERDESOTO
DECANO DE CARRERA

f. _____

Ab. ELKER PAULOVA MENDOZA COLMARCO
COORDINADOR DEL ÁREA

f. _____

Ab. EDUARDO XAVIER MONAR VIÑA
OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Jurisprudencia

Carrera: Derecho Período:

Semestre: A 2025

Fecha: 24 de agosto de 2025

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del trabajo de titulación denominado: **Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación**, elaborado por las estudiantes **María de los Ángeles Quizhpe Martínez y Sthephannie Gabriela Patiño Suarez**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dichas estudiantes han obtenido la calificación de **10/10 (diez sobre diez)**, lo cual las califica como **APTAS PARA LA SUSTENTACIÓN**.



Jaime Lenin Hurtado
Angulo



Dr. Jaime Lenin Hurtado Angulo, PhD

TUTOR

ÍNDICE

ÍNDICE.....	XII
RESUMEN	XIII
ABSTRACT	XIV
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	4
<i>DISEÑO DE DESCONCENTRACIÓN ELABORADO POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO</i>	
<i>DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL.....</i>	<i>4</i>
CAPÍTULO II.....	17
<i>Propuesta De Reforma A Las Ordenanzas O Procesos Administrativos Internos</i>	<i>17</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>26</i>
<i>Recomendaciones.....</i>	<i>27</i>
<i>Referencias.....</i>	<i>28</i>

RESUMEN

La presente tesis analiza la desconcentración administrativa implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Guayaquil y su impacto en la eficacia de la prestación de servicios públicos locales. La desconcentración, entendida como la transferencia de competencias y recursos desde el nivel central del gobierno local hacia instancias u oficinas territoriales, tiene como objetivo acercar la administración pública a los ciudadanos, mejorar la eficiencia operativa y optimizar la respuesta institucional ante las necesidades comunitarias.

Este estudio parte de un enfoque jurídico-administrativo, sustentado en la normativa ecuatoriana vigente, especialmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como en ordenanzas municipales propias del cantón de Guayaquil y la propia Constitución. Se examinan los principales servicios públicos desconcentrados; como aseo urbano, mantenimiento de parques, seguridad comunitaria y trámites municipales, y se evalúan mediante indicadores de gestión, acceso y satisfacción ciudadana.

Asimismo, se identifican las ventajas y limitaciones del modelo aplicado, considerando factores como la capacidad institucional, los mecanismos de control, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. A través de entrevistas, revisión documental y análisis comparativo, se concluye que, si bien la desconcentración ha permitido una mayor presencia institucional en varios sectores de la ciudad, persisten desafíos vinculados a la coordinación, transparencia, supervisión y respuesta efectiva.

Finalmente, se proponen recomendaciones orientadas al fortalecimiento jurídico e institucional del GAD de Guayaquil, con el fin de garantizar un acceso equitativo y eficiente a los servicios públicos, conforme a los principios del Estado constitucional de derechos y justicia.

Palabras clave: derecho administrativo, eficiencia operativa, desconcentración administrativa, Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil.

ABSTRACT

This thesis analyzes the administrative decentralization implemented by the Decentralized Autonomous Government (GAD) of Guayaquil and its impact on the effectiveness of local public service delivery. Decentralization, understood as the transfer of powers and resources from the central level of local government to territorial bodies or offices, aims to bring public administration closer to citizens, improve operational efficiency, and optimize the institutional response to community needs.

This study is based on a legal-administrative approach, supported by current Ecuadorian regulations, specifically the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization (COOTAD), as well as municipal ordinances specific to the canton of Guayaquil. The main decentralized public services, such as urban sanitation, park maintenance, community security, and social services, are examined and evaluated using management, access, and citizen satisfaction indicators.

The advantages and limitations of the applied model are also identified, considering factors such as institutional capacity, oversight mechanisms, citizen participation, and accountability. Through interviews, a document review, and comparative analysis, it is concluded that, while decentralization has allowed for greater institutional presence in peripheral sectors, challenges related to coordination, transparency, and effective oversight persist.

Finally, recommendations are proposed aimed at strengthening the legal and institutional framework for decentralization in the Guayaquil Regional Government (GAD) to guarantee equitable and efficient access to public services, in accordance with the principles of a constitutional state of rights and justice.

Keywords: Administrative law, operational efficiency, administrative decentralization, Decentralized Autonomous Government of Guayaquil.

INTRODUCCIÓN

A partir de la creación de nuestra Norma Suprema, en la que se prioriza precautelar los derechos de los ciudadanos en unión con la equidad e igualdad de los mismos. Se debe tomar en consideración que la gestión pública en nuestro país ha evolucionado y así también ha mantenido modificaciones para su adaptación. Es así como, los gobiernos autónomos descentralizados, en adelante GAD, cumplen un rol fundamental como actores directos de la gestión territorial, en el marco de la autonomía garantizada por la Constitución

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil ha usado un prototipo de desconcentración dentro de nuestra administración local, en busca del cumplimiento y satisfacción para aquellas zonas que sean consideradas periféricas o céntricas. Dentro del mismo, se tiene como objetivo prestar servicios óptimos y ágiles en beneficio de los ciudadanos, para que los trámites sean realizados con mayor calidad y efectividad.

Se debe tener en cuenta que su función es pertinente al basar su atención en la cuantitatividad de los ciudadanos y del desafío que existen por las discrepancias en temas urbanos que pueden existir, la capacidad que está reconocida en el modelo base es imprescindible para prever el derecho al disfrute y uso de los bienes de la ciudad de Guayaquil,

Se reconoce que existe un problema constante en el establecimiento del modelo de desconcentración del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil para renovar su labor y cumplir eficientemente con sus funciones. En la práctica, los ciudadanos experimentan una realidad diferente con respecto al sistema operacional que no cumple con sus expectativas, al no cumplir con los principios de licitud, calidad y prontitud.

Como principal objetivo se indica que es plantear una proposición estructural y legal para sanear la efectividad de los trámites administrativos urbanos del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil, analizando la estructura legal y su congruencia con el modelo de desconcentración. Para ello, se propone como primer objetivo específico analizar el diseño jurídico-administrativo del

modelo de desconcentración del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil creado en el año 2023, en contraste con la normativa municipal específica junto con los principios constitucionales, así también la doctrina sobre eficacia, celeridad y jerarquía. Como segundo objetivo específico; formular una propuesta de reforma a las ordenanzas o procesos administrativos internos para corregir debilidades identificadas y fortalecer la seguridad jurídica y la calidad del servicio al ciudadano.

Es apremiante que se refuerce la efectividad de la administración pública para su debida ejecución en favor de los derechos de los ciudadanos. Es de interés público. En la presente investigación tendrá en cuenta las lagunas legales dentro de la norma municipales y se formularán soluciones, con el fin de que exista una colaboración académica y así también, un interés de índole público.

.

CAPÍTULO I

DISEÑO DE DESCONCENTRACIÓN ELABORADO POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL

1.1.Marco jurídico de la desconcentración y organización territorial en el cantón Guayaquil.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil basa la distribución de competencias en concordancia con la Norma Suprema, fundamentando de manera compleja y razonable su organización jurídica. Se encuentra conformado por las siguientes leyes normativas: Norma Suprema, Normativa Sistemática de planificación Territorial, Soberanía y Descentralización y Disposición Sistemática de Planificación Territorial, Utilización y Administración de Tierra, es considerablemente pertinente que se tenga en cuenta las normas anteriormente referidas, ya que así se tendrá en cuenta en este estudio sobre las limitaciones y dificultades que deben enfrentar al tratar de establecerlo en la práctica.

El principio de autonomía administrativa, estipulado en el artículo 238 de la Carta Magna, no solo otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de auto gestionarse, sino que los caracteriza como entidades jurídicas de derecho público con la capacidad de estructurar sus dependencias y definir sus procesos, tal como lo estipula el artículo 53 de la Norma Sistemática de Planificación Territorial, Soberanía y Descentralización. Sin embargo, dicha autonomía no representa un objetivo en sí mismo, la Constitución la caracteriza como el mecanismo que facilita a estos gobiernos la ejecución eficiente de un amplio grupo de competencias exclusivas, destacando entre ellas la planificación del ordenamiento territorial, control sobre el uso y ocupación del suelo, según lo que establece el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador. La magnitud y la complejidad de tales competencias, especialmente en una metrópoli como Guayaquil, hacen que su gestión centralizada sea materialmente inviable.

Con base en esta circunstancia, la Constitución del Ecuador establece los principios esenciales que deben guiar la actividad administrativa. El artículo 227 establece que toda administración pública debe seguir principios de eficiencia, eficacia y, de manera clara, la desconcentración. Este principio constitucional postula la desconcentración como una estrategia esencial para cumplir con la responsabilidad de suministrar servicios de alta calidad. Este principio se concreta en el artículo 60 lit. h) del COOTAD al conferir al alcalde la facultad explícita de decidir el modelo de gestión administrativa transformando la puesta en marcha de un modelo desconcentrado en una expresión directa de su autoridad organizativa.

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil ha planteado un prototipo que plantea la desconcentración por medio de una ordenanza municipal que establece los principios de un modelo de gestión administrativa, divulgada en la Gaceta Oficial el 17 de julio de 2023. Su objetivo es avanzar y sobrepasar los desafíos, tales como, la desigualdad dentro de su estructura, mejorar la atención ciudadana y conocer el aumento urbano que no se encuentra debidamente controlado por la autoridad competente. El informe técnico emitido por la Gestión de Planeamiento Urbano, Proyectos y Planificación Territorial especifica que no consiste en una demarcación administrativa nueva, sino de un instrumento administrativo creado con el fin de analizar la información que se encuentra separada por sectores, rectificando así su postura como una táctica interna para la efectividad de los servicios que brinda como autoridad publica el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil.

Tras la instauración de la Disposición Sistemática de Planificación Territorial, Utilización y Administración de Tierra, donde establece los principios fundamentales para la ejecución de competencias en el ámbito de la organización del territorio. La legitimidad congruente de esta prerrogativa municipal para la regulación territorial, incluso cuando limita la propiedad privada, ha sido validada por la Corte Constitucional en la Sentencia No 013-17-SIN-CC y la Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado en el que se indica sobre las potestades que tienen los GADs sobre la procedencia y vigencia del uso del suelo, el que se establece un límite al derecho de dominio, apoyado por el rol social del órgano competente.

Tras la instauración del poder y la organización, la Disposición Sistemática de Planificación Territorial, Utilización y Administración de Tierra establece las normas fundamentales para la práctica de la competencia en el ámbito de la organización del territorio. La importancia de esta legislación es la esencia de la gestión del suelo que reside en su habilidad para encapsular los principios y derechos fundamentales, y en su potencial para lograr objetivos constitucionales superiores. En el artículo uno indica que el derecho a la ciudad debe precautelar que los ciudadanos tengan un espacio sano, protegido y mantenga las condiciones de vida suficientes para tener una vida digna (COOTAD, 2010). Esto implica que cada procedimiento de autorización de edificación o uso de terreno administrado por un municipio constituye, en su naturaleza, un acto de implementación de estos derechos constitucionales.

El núcleo de la LOTUGS, y la estructura que debe orientar cada decisión de las autoridades administrativas del AGA, se encontrara en sus elementos esenciales determinados en el artículo 5 núm. 7 de la LOTUGS menciona sobre la función pública del urbanismo, estableciendo que todas las decisiones concernientes a la planificación y administración del suelo se adoptarán en función del interés público. Adicionalmente, el artículo 5 núm. sexto establece que el principio del derecho a la ciudad, que abarca la administración justa y la prevalencia de la función social y ambiental de la propiedad. Por lo tanto, al examinar un plano o informe en una agencia desconcentrada de Guayaquil, cada trabajador no solo está cumpliendo una ordenanza, sino que también está legalmente obligado a tener en cuenta estos principios rectores en su proceso de toma de decisiones. La normativa legal transforma el proceso urbanístico de una simple actividad burocrática en un acto de salvaguarda de derechos colectivos. Finalmente, este pilar jurídico se enfoca en la protección de los derechos ciudadanos. La implementación efectiva de las competencias urbanísticas conlleva la materialización del derecho a un hábitat seguro y a una ciudad que cumple con su función social y ambiental, tal como se estipula en los artículos 30 y 31 de la Constitución. Así, la desconcentración se presenta no como una simple estrategia administrativa, sino como un instrumento indispensable para que el gobierno autónomo descentralizado

cumpla con su responsabilidad primordial de garantizar el desarrollo equitativo del territorio, en consonancia con la normativa pertinente que la LOTUGS estipula para el asunto en discusión.

1.2. Fundamentos teóricos en torno a la desconcentración administrativa

Fundamentos teóricos de la desconcentración administrativa

El análisis de la desconcentración debe abordarse desde el fundamento, el jurista español Eduardo García de Enterría postula que la administración pública se establece para operar y cumplir con los objetivos de interés general. Por ende, su entidad se alinea con una demanda de eficacia y eficiencia, principios que validan su autoridad. En este marco lógico, la jerarquía emerge como el pilar fundamental de esta columna de principios, dado que asegura la unidad y coherencia de la acción administrativa, otorgando al órgano superior la facultad de emitir órdenes y supervisar.

Sin embargo, el jurista Agustín Gordillo manifiesta un punto de vista analítico, poniendo en consideración las dificultades de los trámites administrativos, aquellos que son procesos de mera formalidad, señalando que si la estructura es exageradamente inflexible puede equilibrar la eficacia, que eso en teoría es lo que se busca. Y si cada resolución que se emite debe ser obligatoriamente revisado por un ente superior, generará una situación de escepticismo en los ciudadanos, es así como se debe tener en cuenta un punto medio sobre el uso del control y la independencia para agilizar los procedimientos administrativos.

Según los juristas Quiroz et al (2021)., el propósito primordial de esta figura es "descongestionar la administración pública y acercarla a la ciudadanía" (2021), transformándose en un instrumento indispensable para optimizar la agilidad y la eficiencia de la gestión en áreas extensas o densamente pobladas. (p. 91)

En su obra La Desconcentración del jurista Benavides especifica que este fenómeno se produce cuando:

"Dentro de una misma entidad jurídica de derecho público, con suficiente fundamento legal, se transfiere a los funcionarios de menor jerarquía, por jurisdicción, por mando, facultades que

estaban ejerciendo funcionarios de mayor jerarquía, quienes ya no las volverán a ejercer" (2021, p. 189).

Para ser eficaz, esta transferencia debería ser exclusiva en su implementación. A pesar de que el órgano superior conserva la responsabilidad final y el control jerárquico, se proporciona un análisis realista de los retos asociados a su ejecución. Esto alerta sobre los peligros asociados a una desconcentración de fachada, en la que se inauguran oficinas periféricas, pero no se les confiere un poder decisorio auténtico. La definición de estas unidades establece medidas tales como oficinas postales, básicos alojamientos de documentos que simplemente contribuyen a la cadena burocrática. (Benavides, 1993). La investigación subraya la ineficacia de la desconcentración si no se acompaña de una disposición política para la transferencia de poder o una capacitación continua del personal.

1.3. Diferencias entre la desconcentración y descentralización como definiciones.

La diferencia de definiciones entre desconcentración y descentralización representa el inicio fundamental para el análisis completo de este método de organización administrativa, surgiendo así una fuente de ambigüedad no solo para el conocimiento público en general, sino también para la misma forma de gestión de los gobiernos. En la doctrina es correcto decir que, aunque ambos modelos buscan una distribución eficiente de las funciones públicas y el poder, estos trabajan mediante los mismos principios lógicos pero con efectos jurídicos totalmente diferentes.

En su obra titulada Descentralización y desconcentración, análisis y perspectivas, los tratadistas Quiroz et al. (2021), sostiene que: "La diferencia principal entre la desconcentración y la descentralización radicaría en la asignación de personalidad jurídica y de individualidad propia, que sería ausente en el primer caso y presente en el segundo" (p. 88).

La personalidad jurídica, trasciende la simple formalidad y esta se convierte en el punto clave para todas las demás diferencias sobre el control, la competencia y la norma que las crea. Entender bien estas diferencias es clave para saber si el modelo que se implementa en el Gobierno Autónomo Descentralizado

de Guayaquil representa una verdadera forma de acercarse al ciudadano o si se limita a una simple distribución de oficinas sin dar realmente el poder para la toma de decisiones. Básicamente, la desconcentración es un método de gestión interna dentro de una sola entidad administrativa. Por otro lado, la descentralización implica la creación de una nueva entidad que tiene su propio patrimonio, sus propias reglas y su propia capacidad para operar. El factor principal, como se mencionó anteriormente, es la personalidad jurídica, que se caracteriza como un proceso de creación. Esta implica la aparición de una entidad emergente, nueva entidad jurídica de derecho público, divergente del estado central o del gobierno autónomo descentralizado que la administra. Su origen, al igual que el de Guayaquil, es intrínsecamente un resultado de la descentralización territorial establecida en la Constitución; se trata de una entidad autónoma, dotada de patrimonio, presupuesto y la facultad para presentar demandas y ser objeto de demandas en su nombre. Asimismo, cuando un gobierno autónomo descentralizado establece una entidad pública para la administración de un servicio particular, está implementando un método de descentralización por servicios. Dicha entidad gubernamental posee su propio directorio, su propio gerente y su propia estructura financiera. En contraste, el fenómeno de desconcentración ocurre solo dentro de los límites de una sola entidad legal.

Las ventanillas universales del GAD de Guayaquil no son entidades independientes; estas son partes del mismo GAD, no constituyen patrimonio propio, su presupuesto es parte del presupuesto del municipio, y sus funcionarios actúan y trabajan en nombre del alcalde y del gobierno autónomo descentralizado, no de la agencia en su totalidad.

Es importante entender esta diferencia en una resolución administrativa emitida por una entidad desconcentrada se ve, desde el punto de vista legal, como una acción del GAD de Guayaquil. Un acto hecho por una entidad pública municipal, aunque esté relacionado con el gobierno autónomo descentralizado, es un acto de esa entidad, con un régimen de responsabilidades diferente.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo mencionado anteriormente, la relación de control entre el órgano central y el órgano distribuido es muy

diferente. En cuanto al modelo de descentralización, el vínculo que se establece entre el Estado y el GAD no es sobre su estructura administrativa, sino que se trata de supervisarlo legalmente, asegurándose que se cumpla con lo determinado en la Constitución y demás normativas correspondientes, evitando pronunciarse sobre méritos o conveniencia.

El presidente de la república no puede emitir una directriz explícita al alcalde de Guayaquil respecto a la gestión de los parques urbanos. El control se caracteriza por ser externo y regulado, por el contrario, en el sistema de desconcentración, la relación entre el ente central, es decir, en este caso el alcalde y el ente desconcentrado, es decir, el director de una ventanilla universal se caracteriza por una jerarquía pura. El órgano superior posee la autoridad de mando: tiene la facultad de emitir órdenes, instrucciones y directrices; tiene la capacidad de avocar competencias, es decir, asumir la resolución de un asunto que ha sido asignado al órgano desconcentrado; y tiene la capacidad de dirimir los conflictos de competencia que surjan entre sus miembros. Esta relación jerárquica asegura que, a pesar de la distribución geográfica de las funciones, la normativa municipal se implemente de forma uniforme y coherente a lo largo del cantón, siguiendo una línea de gestión explícita que se deriva de la máxima autoridad administrativa.

La tercera distinción esencial se fundamenta en la posesión de la competencia. La descentralización, en su calidad de proceso de mayor relevancia política, transfiere la propia titularidad de la competencia. La Constitución de la República en su artículo 264 y el COOTAD en su artículo 55 confieren al gobierno autónomo descentralizado municipal la exclusiva competencia sobre el uso y ocupación del suelo, se está otorgando la propiedad de dicha función pública. El GAD de Guayaquil adquiere dicha competencia, mientras que el Estado central se desvincula de ella en dicha región. Por el contrario, la desconcentración se circunscribe únicamente a la transmisión del ejercicio competitivo, no a su posesión. La Dirección General de Urbanismo, Movilidad, Catastro y Edificaciones, también conocida como DUMCE, perteneciente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, persiste en su función de supervisión urbanística en el territorio del cantón. Cuando el Alcalde, de acuerdo

con su prerrogativa estipulada en el artículo 60, letra h, del COOTAD, establece que los procedimientos para los permisos de construcción menores se gestionen en las agencias zonales, no está procediendo a la transferencia de titularidad. La DUMCE central sigue siendo la autoridad para emitir políticas técnicas, controlar que las agencias sigan las reglas y, si es necesario, certificar nuevamente el conocimiento de un procedimiento complicado. Sencillamente, se trata de una delegación regulada. La DUMCE a nivel central mantiene la facultad para la formulación de políticas técnicas, la supervisión de la implementación efectiva de las normativas por parte de las agencias y, si se requiere, la revalidación del conocimiento de un procedimiento complejo. Esta diferenciación es sutil pero esencial, la entidad desconcentrada funciona como un intermediario del titular de la competencia.

Finalmente, la normativa que origina cada figura pone en evidencia su complejidad interna. La descentralización representa una resolución gubernamental de excepcional relevancia, que reorganiza el sistema del poder jurisdiccional. Por consiguiente, su fundamento se halla en las normativas de mayor jerarquía: la Constitución de la República y las leyes orgánicas, como el COOTAD. Por otro lado, la desconcentración constituye una técnica de administración, un instrumento gerencial. Según Benavides (2021), aunque se basa en un principio constitucional, su ejecución específica puede efectuarse mediante normativas de menor jerarquía, como un acto administrativo del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.

Esta característica otorga una flexibilidad invaluable, permitiendo a un alcalde establecer una nueva oficina zonal en un sector urbano que ha experimentado un crecimiento acelerado, fusionar dos oficinas ya establecidas si la demanda ha decrecido o reasignar los tipos de trámites entre las mismas para optimizar los flujos de trabajo. Esta capacidad de adaptación convierte a la desconcentración en un instrumento idóneo para la administración de una ciudad dinámica. En el complicado sistema ecuatoriano, que, como indica la investigación de Balseca y Viñachi (2025), mezcla un Estado unitario con un mandato de descentralización robusto, primero, el Estado delega una serie de responsabilidades

al GAD; luego, este último emplea la desconcentración como su táctica interna principal para manejar eficazmente ese poder recién obtenido en su territorio.

1.4. Conflicto entre el control de la planificación urbana por parte de los municipios y la supervisión a nivel nacional.

La efectividad en la gestión de trámites urbanísticos en un gobierno autónomo descentralizado no es solo una forma de evaluar el trabajo administrativo; es la manera en que se implementan los principios básicos del Derecho Urbanístico y se hacen realidad los derechos de los ciudadanos. Conceptos importantes, como el derecho a la ciudad, creado por teóricos como Jordi Borja, necesitan una administración pública que permita la participación activa de los ciudadanos y garantice un acceso justo a los beneficios del desarrollo urbano. Desde este punto de vista, un modelo de gestión que está desconcentrado y que en la práctica es confuso, burocrático y lento no solo es molesto, sino que también hace más difícil el ejercicio de este derecho fundamental. Este tipo de ineficiencia no solo causa frustración a las personas que quieren llevar a cabo un proyecto o poner en orden una propiedad, sino que también debilita la capacidad del gobierno descentralizado para cumplir con sus deberes. Su principal tarea es proteger el interés de todos y la función social de la propiedad, que son fundamentales para la legitimidad de su trabajo en urbanismo. La complejidad y la ambigüedad en los procedimientos urbanísticos del modelo desconcentrado de Guayaquil no son meramente desafíos administrativos, sino indicativos de un conflicto de poder aún no solucionado en el entramado jurídico ecuatoriano. El conflicto entre la autoridad del gobierno central y la autonomía de las entidades gubernamentales autónomas constituye un obstáculo constitucional persistente, tal como lo examina el estudio de Balseca y Viñachi (2025), quienes destacan los vacíos y contradicciones normativas que limitan el ejercicio pleno de la autonomía territorial.

La sentencia 36-18-IN/24, en la que la Corte Constitucional de Ecuador examinó si la Disposición Sistemática de Planificación Territorial, Utilización y Administración de Tierra violaba o no la autonomía municipal, dejó al descubierto el centro de esta discusión legal. La Corte Constitucional del Ecuador mantuvo en su decisión mayoritaria que la autonomía de los GAD no es absoluta y, por lo tanto,

debe ser ejercida articulada con la planificación y rectoría nacional. Esta propone un modelo de Estado centralizado donde el gobierno define las estrategias y los GAD las implementan. Afirma que esta coordinación es esencial para la consistencia y el desarrollo equilibrado del país. No obstante, en esta investigación son los votos salvados de dicha sentencia los que ofrecen más datos relevantes. El juez Jhoel Escudero Soliz señaló que los entes rectores nacionales, al ser dotados de un carácter obligatorio y una potestad sancionatoria, perjudican la autonomía política de los GADs, ya que bloquean su capacidad ejecutiva y legislativa. La magistrada Carmen Corral Ponce, por otro lado, indicó que las competencias de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial se sobreponen a las atribuciones exclusivas que se le conceden a estos GADS.

Esta rigidez en la ley crea un área de duda en la que operan las unidades desconcentradas de Guayaquil. Un empleado de una agencia local se encuentra en medio de dos formas de trabajar: por un lado, necesita actuar rápidamente a nivel municipal, y por otro, debe seguir las reglas y estándares de organismos nacionales, ya que no cumplirlos puede llevar a multas. Esta colisión de normas genera ineficiencia y causa retrasos porque se necesitan consultas en varios niveles, además debilita la capacidad del GAD para ser el principal responsable del urbanismo y del derecho a la ciudad de sus habitantes.

Los votos salvados de los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Ávila Santamaría son más significativos para esta investigación, a pesar de que la sentencia pretendía poner fin al debate. Señalaron que, al concederles a las entidades rectores nacionales una facultad sancionadora y un carácter de obligatoriedad, existe el verdadero peligro de perjudicar la autonomía política de los GADs y crear una superposición de competencias.

Esta tensión jurisprudencial no es una discusión abstracta; genera incertidumbre y paralización en el que las unidades desconcentradas del GAD de Guayaquil deben funcionar todos los días. Un funcionario de una agencia zonal está en medio de dos lógicas opuestas. Por una parte, la ciudadanía y la administración municipal demandan rapidez y eficacia, metas que fundamentan la existencia del modelo desconcentrado. Por otro lado, este mismo funcionario tiene la obligación

de observar las regulaciones y parámetros establecidos por entidades nacionales, ya que no cumplirlas puede conllevar sanciones. Esta latente colisión normativa se transforma en el principal agente que provoca la ineficacia, creando retrasos debido a la necesidad de consultar en diversos niveles y socavando la habilidad del GAD para funcionar como el garante primordial del urbanismo y el derecho a la ciudad de sus ciudadanos.

1.4. Ventajas y desventajas de una gestión desconcentrada

El modelo de gestión desconcentrado tiene dos aspectos opuestos: por un lado, tiene ventajas teóricas que pueden mejorar la administración pública; por otro, enfrenta varios desafíos prácticos que pueden limitar o incluso anular esos beneficios. Por eso, el éxito de la desconcentración en el GAD de Guayaquil no está garantizado. Necesita una estrategia bien planificada que aproveche al máximo sus fortalezas y minimice sus debilidades. La doctrina y la experiencia de otros ayudan a saber qué esperar y qué anticipar al comenzar una reforma administrativa así. Es importante analizar esta dualidad para crear un sistema de evaluación que permita medir de forma objetiva la efectividad del modelo guayaquileño. Esto va más allá de solo contar con oficinas zonales y cuestionar su impacto real en la calidad de la gestión y el bienestar de las personas.

Los beneficios de la desconcentración son importantes y se alinean directamente con las bases de una gestión eficiente. La primera y más citada es la eficacia y la rapidez, en la que, "se fortalecen los vínculos con los beneficiarios del servicio, se comprenden mejor las problemáticas y, por ende, la resolución de cualquier dificultad que aparezca se acelera. "En resumen, se gestiona mejor de cerca" (Benavides, 1993, p. 192).

Esta cercanía, tanto física como funcional, hace que los tiempos de espera y los gastos de transacción para la población disminuyan considerablemente, pues ya no están obligados a ir a una única sede central para llevar a cabo sus trámites. Esto implica, en el contexto del urbanismo de Guayaquil, que un propietario o arquitecto tiene la capacidad de acceder a una oficina próxima a su vivienda o proyecto, y llevar a cabo el seguimiento de un permiso de construcción de menor envergadura, con el objetivo de prevenir el congestionamiento del centro urbano.

Se previene la duplicación laboral y el desmoronamiento de las oficinas centrales, lo que potencia esta eficiencia operativa mediante una racionalidad administrativa. Un funcionario zonal, dotado de la formación y autoridad requeridas, posee la habilidad para solucionar de manera definitiva un procedimiento sencillo. Así, se facilita que las direcciones centrales se concentren en cuestiones de mayor complejidad, en la planificación estratégica y en la formulación de políticas, en lugar de verse inmersas en la micro administración de miles de expedientes.

Adicionalmente al incremento de la eficiencia, la desconcentración promueve la formación y la asunción de responsabilidades. Al otorgar poder de decisión a los funcionarios de carácter periféricos, se fomenta un incremento en el sentido de responsabilidad y propiedad sobre los resultados. No se puede considerar a un jefe zonal meramente como un funcionario de tramitación; este individuo tiene una obligación directa ante la comunidad respecto a la calidad del servicio y representa al GAD en su respectiva región. Esta obligación, simultáneamente, requiere mayor capacitación a los funcionarios, lo que fomenta la especialización y el desarrollo profesional. Finalmente, un modelo desconcentrado implementado adecuadamente fortalece la legitimidad y la cohesión social. El GAD se caracteriza por ser una entidad activa y receptiva a lo largo de su jurisdicción, atendiendo las "reivindicaciones regionales y locales sin comprometer la unidad administrativa" (Benavides, 1993, p. 192). Los habitantes perciben un gobierno más accesible y humano, lo cual hace crecer la confianza en el gobierno local y robustece el contrato social; este último constituye un componente fundamental para la gobernabilidad democrática, destacado por Balseca y Viñachi (2025) como un desafío constitucional.

Sin embargo, los potenciales beneficios se ven impedidos por retos considerables. Aunque frecuentemente se le asigna una valoración insuficiente, la ausencia de voluntad política constituye el impedimento más significativo. La resistencia del órgano central a renunciar al poder se define como "la resistencia del órgano central a renunciar al poder que siempre ha tenido de forma tradicional" (Benavidez, 1993, p. 193). La desconcentración puede desmoronarse si se convierte en una *desconcentración de fachada* con oficinas periféricas. Todas las decisiones

significativas deben ser consultadas y aprobadas por la administración central. Las agencias zonales se convierten en meros receptores de documentos, perdiendo agilidad y autonomía, lo que se puede también conocer como *oficinas postales simples*. Esta recentralización encubierta erradica completamente la habilidad para operar con agilidad y autonomía que se aspiraba. El fenómeno puede ser provocado por escepticismo hacia las competencias del personal periférico, una cultura administrativa centralista, o la intención de mantener un control político riguroso sobre cada operación.

La insuficiencia en la formación representa el desafío más complejo y arduo a superar finalmente. Transferir funciones sin invertir en capital humano es una estrategia para el fracaso. Es así que, no se puede esperar que un funcionario periférico se convierta repentinamente en un experto como el del poder central. La administración de procedimientos urbanísticos requiere comprensión técnica y jurídica especializada. Si los empleados de las agencias zonales no reciben la capacitación correcta para entender planos, aplicar normas complicadas y manejar sistemas informáticos, habrá muchos errores, problemas en la aplicación de las reglas y un servicio de baja calidad.

Este desafío se agrava porque los gobiernos autónomos descentralizados tienen dificultades para atraer y mantener personal calificado. Esto se evidencia en la investigación realizada por Zapata et al. (2022) sobre las competencias municipales. La ausencia de planos de carrera, la inestabilidad en el trabajo y la influencia política en los nombramientos pueden debilitar la creación de un equipo técnico capacitado en las unidades desconcentradas. Esto puede transformar una reforma con potencial en una causa de descontento tanto para los funcionarios como para los habitantes.

CAPÍTULO II

Propuesta De Reforma A Las Ordenanzas O

Procesos Administrativos Internos

De acuerdo al planteamiento del problema jurídico que se ha realizado en el presente trabajo, se tendrán en cuenta los siguientes puntos para responderlo de manera pertinente.

1.1.¿De qué manera el modelo de desconcentración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil ha generado un impacto ante la calidad y la eficiencia de la gestión pública?

Se debe tener en cuenta que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil dentro de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 en su acápite 2.2.2.2.9. se reconoce que existen 5 establecimientos privados y 168 son establecimientos públicos, que en este último se dividen de la siguiente manera; 123 son a escala local, 43 a escala ciudad (Municipio y Empresas Públicas Municipales) y 7 a escala regional-cantonal (Sedes principales de entidades públicas). Así también, se reconoce que en el año 2018 se creó el Centro Municipal de Servicios y Atención Ciudadana de la Secretaria Municipal, en un área denominada como Ventanilla Universal, que surgió con el propósito de sintetizar y acelerar los servicios municipales, mismas que en teoría deberán ser resueltas por el Sistema de Gestión de Trámites Municipales (SGTM) Así también, se reconoce sobre el propósito del nuevo modelo de gestión administrativa mediante la creación de las 19 Áreas de Gestión Administrativa y sus centralidades, para cumplir su ideal de quince minutos de resolver temas de obras, equipamientos y servicios.

Queda en evidencia que hasta el momento que se cumpla con dicha meta, los procedimientos pendientes que llevan un tipo considerable de no ser resueltos seguirán siendo parsimoniosos. Tal y como se ve en la práctica, como puede afectarle al ciudadano, al no brindarle la respuesta inmediata o seguir prolongando el tiempo para resolver el problema de un particular.

Se establecen 21 objetivos estratégicos de desarrollo que son específicos y medibles. Se tienen metas como: Promover la conservación de los recursos naturales, fortalecer la capacidad productiva de la población, aumentar la cantidad de vivienda de interés social y mantener y ampliar la infraestructura de servicios a la comunidad, al no tratarse únicamente de explicaciones vacías intencionales; sino de mandatos que requieren una maquinaria administrativa capaz de ejecutarlos con celeridad y precisión en todo el territorio.

Es así que el GADM de Guayaquil, bajo este conflicto de poca agilidad en la resolución de procesos, decide implementar la Ordenanza AGA, publicada en la Gaceta Oficial No. 3 de julio de 2023. Esta norma nace de la necesidad de superar un modelo de planificación considerado inequitativo y desproporcionado, basado en parroquias con enormes diferencias de superficie y población. Su finalidad es repartir de manera eficiente los planes realizados para el ciudadano, en el que se pretende cumplir con la solicitud de los ciudadanos mediante el cumplimiento de necesidades primarias.

Lo que le falta a la ordenanza es, por tanto, el componente competencial, en el que debe existir una mayor distribución dentro de acceso a información de las ventanillas existentes para la gestión administrativa, se reconoce que existe más de 100 ventanillas pero no se da el uso correspondiente para otros trámites administrativos, exceptuando la Ventanilla Universal, esto quiere decir, que se maneje los registros de acuerdo a la ubicación de cada ventanilla, sea por zonas o distritos, para que de esta manera exista una mayor agilidad dentro de los trámites pendientes para los ciudadanos.

Si bien es cierto que, se crea una nueva estructura física y administrativa, pero no se la dota del poder necesario para ser autónoma en la gestión diaria. Esta omisión genera una disonancia estructural: se tiene un plan de desarrollo (PDOT) que exige resultados rápidos y tangibles en los barrios, y un modelo de gestión (AGA) que, por su diseño, no tiene la autoridad para producirlos, manteniendo la Dependencia de las direcciones centrales, por tanto se considera que debe existir una reforma dentro del modelo de la Gaceta No. 3 del año 2023, en cuanto su

competencia de la atención a los trámites administrativos, ya que, existe la falta de integrar diferentes direcciones municipales en los puntos de ventanilla existentes.

1.2. ¿Se reconoce que dentro del GADM de Guayaquil existe el vacío de poder decisorio?

Al analizar la Ordenanza AGA, es evidente que no existe una transferencia explícita de la potestad resolutoria. Sus artículos se enfocan en la delimitación de las áreas (Art. 3), la medición de necesidades (Art. 4) y la coordinación (Art. 5). En ninguna parte se lee una frase como las Áreas de Gestión Administrativa serán competentes para resolver sobre permisos de construcción menor o tendrán la facultad de emitir certificados de uso de suelo. Esta ausencia no es una mera omisión, sino una decisión de diseño que define la naturaleza del modelo. Las AGA, bajo esta norma, se configuran legalmente como unidades de recepción, diagnóstico y gestión de proyectos, pero no se encuentran con la resolución de trámites ciudadanos y tal como se menciona dentro del plan de orden territorial, su creación fue justamente para la agilidad de los procedimientos administrativos, lo que se contempla que es contraproducente el no otorgarle las competencias respectivas como el análisis y resolución de los trámites administrativos que se encuentran pendientes.

Es así como, crea el vacío de poder decisorio a nivel distrital. Un ciudadano que se acerca a una oficina del AGA para un trámite se encuentra con una estructura que puede recibir sus documentos, pero que carece de la autoridad para darle una respuesta final, teniendo que presentarse a diferentes oficinas para que se comunique a una decisión.

2.1. Sobre el principio de eficacia

El principio de eficacia, reconocido en el artículo 227 de la Constitución, la eficacia no solo implica hacer las cosas bien, sino hacerlas en un tiempo razonable y lograr los objetivos correspondientes. Como la Corte Constitucional en la Sentencia No. 006-09-SIS-CC que ha señalado que, la actuación de la administración debe estar orientada a garantizar los derechos, y una gestión lenta e inoperante puede constituir una barrera para ello. Es así como se plantea la siguiente interrogante: ¿Se están cumpliendo así los objetivos del PDOT? La respuesta es no.

Objetivos como aumentar la cantidad de vivienda de interés social o fortalecer la capacidad productiva de la población dependen de una avalancha de trámites ágiles: permisos de construcción, licencias de funcionamiento, aprobaciones de planos, etc. Si el modelo de gestión que debe ejecutar estos objetivos mantiene hermético, la consecución de las metas se ve intrínsecamente afectada. La ineficacia del modelo AGA obstaculiza la realización del plan de orden del territorio. Por tanto, el modelo, en su diseño actual, se arriesga a ser una desconcentración de fachada, una reorganización territorial que no resuelve el problema de fondo: la centralización del poder.

1.3. ¿Dentro del modelo base de la Gaceta No. 3 se tomó en cuenta la participación ciudadana?

El derecho a la ciudad, consagrado en el artículo 31 de la Constitución, se basa fundamentalmente en la gestión democrática de esta. Esto significa que los ciudadanos no son meros receptores de servicios, sino actores en la construcción de su entorno. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en que la participación no puede ser un mero formalismo; debe ser efectiva y tener la capacidad de influir en las decisiones públicas.

Se observa que en la Ordenanza municipal que establece los principios de un modelo de gestión administrativa, en el que únicamente se refiere a la participación ciudadana en su artículo 6, que establece que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil realizará por medio de la autoridad competente los procedimientos respectivos. Este articulado, aunque bien intencionado, adolece de una generalidad que lo priva de efectividad y lo aleja del estándar constitucional.

Se observa claramente que no se establece algún detalle en específico que detalle acerca de quiénes o cuál es el trámite que la Administración Pública puede realizar, esta falta de información puede complicar en la práctica su ejecución, al no establecerse potestades y límites sobre los que se puede actuar.

En segundo lugar, y más importante, no establece su carácter vinculante. La norma no indica que las decisiones tomadas en estos espacios participativos (inexistentes en la propia ordenanza) deban ser consideradas o acogidas por la

administración. Esta es diferencia radical de lo que es una gestión democrática implica.

Una participación real y efectiva requiere que la voz ciudadana tenga un peso real en la toma de decisiones, especialmente en la priorización de obras y proyectos que se busca implementar. El proceso de creación del propio plan territorial sí incluyó un componente participativo, con talleres con la academia, la sociedad civil y actores comunitarios. Sin embargo, el mecanismo de participación corre el riesgo de convertirse en un ejercicio trivial de socialización, donde la administración informa de sus decisiones de arriba hacia abajo, esto quiere decir que, que son decisiones tomadas por ciertas autoridades con jerarquía más alta como el Concejo Municipal y la Alcaldía de Guayaquil, y estás luego son comunicadas a los ciudadanos, pudiendo caer en una desventaja al ser decisiones que se deliberan pero no discuten previamente con la mayoría de los ciudadanos que se ven mayormente afectados.

1.4. ¿Qué derechos se encuentran vulnerados por la falta de actuación del GADM de Guayaquil?

El trámite comienza con la solicitud hacía la sede principal, la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, mismo que se encuentran demás procedimientos pendientes de resolver recibidos por los 19 que reconoce AGA. La resolución es emitida por un director que en su mayoría de ocasiones no se encuentra totalmente capacitado, al desconocer ciertas situaciones que se presentan en la práctica. Una vez que se ha tomado una decisión sobre un trámite en particular éste será remitido al AGA emisor y será comunicado al ciudadano sobre la decisión. En la realidad, se observa que existen muchos tramites protocolarios, haciendo que los usuarios muestren insatisfacción en razón del tiempo que se considera un tiempo mal aprovechado. Por eso, en vez de acercar la administración, realmente sucede lo contrario, generando revés y un punto de vista de inoperancia que causa recelo al usuario.

Esta inoperancia administrativa se entiende como una inseguridad legal tanto para el funcionario como al usuario. La Corte Constitucional en la Sentencia No. 36-18-IN/24 establece la importancia cuando se contextualiza este problema.

Cuando se debe elegir entre una demanda que se encuentra discrepante con la Disposición Sistemática de Planificación Territorial, Utilización y Administración de Tierra, la Corte se pronuncia con la competencia que poseen los GADs que deben ser concordantes con la planeación nacional y demás normas complementarias. El desafío en Guayaquil no se trata de una discrepancia con la LOOTUS, sino más bien sobre una discusión interna del propio marco legal, al ser considerado como ambigüedad del modelo de la administración pública. Siendo que el plan de orden territorial impulsa y promete acciones y soluciones, pero la ordenanza municipal que establece los principios de un modelo de gestión administrativa no posee un poder para tomar decisiones.

Con respecto al derecho a la ciudad, existe en la práctica un problema notable, este derecho se encuentra consagrado en la Constitución en su artículo 31, en el que establece sobre el disfrute y uso de los servicios y espacios públicos, no se trata de un derecho natural sino más bien, se va adquiriendo en relación a las necesidades de los ciudadanos. Es por eso por lo que cuando existen inoperatividades dentro de los trámites administrativos se puede inferir que se trata de una barrera de acceso.

La insuficiencia de resolver los problemas de acceso anteriormente mencionados imposibilita el goce y disfrute de las áreas públicas, así también como la gobernabilidad democrática de la ciudad. La poca agilidad y eficiencia de los trámites no se limitan únicamente a descontentos entre los usuarios, sino que es el principal mecanismo por el que se impide ejercer plenamente sus derechos. Es por eso por lo que el modelo de gestión al priorizar la restructuración territorial hace que por su esencia, cree barreras. Esto impide que los ambiciosos objetivos sociales y urbanos del PDOT se traduzcan en una realidad tangible para los ciudadanos.

1.5.Derecho comparado: Modelos de desconcentración entre Guayaquil y Quito

Tanto Guayaquil como Quito, las dos metrópolis más extensas del país, han adoptado la desconcentración como una estrategia indispensable para su gobernanza, en pleno cumplimiento de las facultades otorgadas por el COOTAD y en respuesta a los principios constitucionales de eficiencia y cercanía. Sin embargo, lo han hecho desde lógicas distintas que reflejan sus realidades, historias y

prioridades particulares, convirtiéndolos en casos de estudio ideales para un análisis comparado.

El modelo de desconcentración de Guayaquil, formalizado en la **Ordenanza que Define los Lineamientos Generales del Modelo de Gestión Administrativa de 2023**, es una apuesta audaz por la modernización y la eficiencia administrativa. Es una decisión estratégica y planificada para reestructurar la administración, reemplazando la división histórica en parroquias urbanas, considerada obsoleta e inequitativa. Su objetivo es estandarizar la prestación de servicios y distribuir los recursos de manera predecible y medible. Para ello, se crearon 19 Áreas de Gestión Administrativa (AGA), cada una diseñada para tener una población relativamente homogénea, entre 90,000 y 210,000 habitantes, quiere decir que creció el territorio de la competencia de cada oficina pero no la oficina en conjunto con las competencias limitadas que tienen. Es, en esencia, un enfoque diseñado de arriba hacia abajo, cuyo fin último es optimizar la operatividad del GAD en la totalidad del cantón.

A diferencia del modelo de gestión en Quito, que prioriza principalmente la gobernanza territorial, al ser ocho oficinas administrativas zonales que no se tratan únicamente tramites de mera formalidad sino que cumplen un rol de alcaldía menor que se le otorga un rol administrativo representativo. En el modelo de Quito se observa que existen competencias más extensas y con mayor independencia, desde el cumplimiento de procedimientos sencillos que no son tan burocráticos al cumplimiento de una gestión más extensa y compleja, fortaleciendo la intervención comunitaria.

Esto nos lleva a la siguiente pregunta: **¿Qué diferencias prácticas de autonomía y tiempos de respuesta existen para un trámite urbanístico similar en una Administración Zonal de Quito frente a un Área de Gestión Administrativa de Guayaquil, y que medidas pueden ser adaptadas a nuestro modelo?**

Las diferencias son sustanciales y radican en el grado de poder decisorio transferido. En Guayaquil, el modelo está diseñado para que las AGA actúen como puntos de acceso con una autoridad claramente subordinada a las direcciones

metropolitanas. Cuando se trata de procedimientos urbanísticos, como por ejemplo: un permiso de construcción o consulta sobre el uso del suelo, la administración encargada por el plan de ordenamiento territorial 2023-2027 cumple sus funciones como una ventanilla intermediaria, se presenta los documentos que sean requeridos pero su aprobación o decisión será por la sede principal en Guayaquil. El mayor problema que existe y es identificado por los usuarios es por lo tardío que puede ser el trámite interno un proceso. Se identifica como una debilidad la coordinación de la ventanilla universal y las demás ventanillas zonales, obligando al usuario a obrar como intermediador entre oficinas, convirtiéndolas en meras receptoras de documentos.

De acuerdo a lo analizado, se observa que en Quito los tramites de naturaleza idénticas son llevados a cabo de diferente manera. Cada sector donde se encuentran las oficinas tienen una competencia delegada para recibir y solucionar los procedimientos de planeamiento urbano, otorgando la potestad para aprobar o gestionar los procedimientos administrativos sin que este mismo sea únicamente llevado y resuelto por la ventanilla de la sede principal, lo que quiere decir que existe una mayor eficiencia e intermediación para satisfacer las necesidades e inquietudes de los usuarios. Por el contrario, en Guayaquil se debe llevar el trámite a través de dos oficinas, una que cumple como intermediario y la oficina principal que es la única que tiene la facultad de resolver sobre tramites que sean competentes.

Es así como se puede observar que la efectividad dentro de los procesos administrativos no se origina por el lugar donde se encuentra el GAD, sino por el poder decisorio del mismo. Así es como el modelo de Quito, a pesar de las dificultades internas de su territorio puede resolver de manera más fehaciente y generando mayor confianza para el usuario, esto lo ha logrado por haber cedido una pequeña parte de su autonomía, por otro lado, en Guayaquil puede afrontar como debilidad la asignación racionalmente técnica de las ventanillas que son usadas como intermediarias, ya que dentro de la práctica ralentiza los tramites.

El análisis comparado entre Guayaquil y Quito no busca declarar un modelo como superior al otro, sino utilizar sus diferencias para validar el argumento

central de esta investigación: la administración desconcentrada de Guayaquil dentro de sus competencias en la atención del ciudadano. La comparación demuestra que los problemas de lentitud, burocracia y falta de resolución en Guayaquil no son fallas fortuitas de implementación, sino que omite la transferencia efectiva de poder decisorio.

Por tanto, se considera que como parte de una adaptación al modelo base de Guayaquil sobre los procedimientos administrativos, Guayaquil puede delegar en menor medida parte de su autonomía a ciertas ventanillas del AGA, dando una mayor utilidad a los servicios públicos que se le ofrece al ciudadano, estas oficinas deben ser controlados por funcionarios capacitados que puedan analizar de manera técnica y resolver eficientemente de acuerdo a sus áreas de conocimiento. Ya que, la eficacia se mide por su disposición para adaptarse a las necesidades que exponen los usuarios.

Finalmente, el logro de la desconcentración en Quito y Guayaquil precisará de su capacidad para equilibrar adecuadamente su tipificación normalizada y la flexibilidad de la autonomía y para que se cumpla aquello, Guayaquil debe atreverse a realizar ciertos cambios para el beneficio de los ciudadanos.

Es así como la propuesta formulada en esta tesis incluye:

- Reformar las normativas para que establezcan los plazos máximos de ingreso y resolución del trámite administrativo y sobre el silencio administrativo positivo
- Incluir el rediseño de procesos para crear una ventanilla única digital real y ampliar el catálogo de trámites resolubles en las AGA, que se presenta como una solución viable para corregir las debilidades identificadas y alinear la práctica administrativa con los principios constitucionales de eficiencia, celeridad y calidad.

Conclusiones

1. La comparación con el modelo consolidado del Distrito Metropolitano de Quito muestra que la desconcentración no se logra con la dispersión territorial de oficinas, sino con la transferencia real de poder decisorio y la creación de un nexo con la comunidad. Las Administraciones Zonales de Quito, con un portafolio de competencias delegadas más amplio y mayor poder político, son más capaces de resolver trámites y conflictos en su territorio, mejorando los tiempos de respuesta. Esto demuestra que el modelo altamente técnico y centralizado en la decisión de Guayaquil sacrifica en aras de la estandarización la flexibilidad y capacidad de adaptación, tan necesarias para una buena gestión pública.
2. La ineficiencia del modelo guayaquileño no se queda en lo administrativo, sino que se convierte en un impedimento fáctico para alcanzar las metas del PDOT 2023-2027 y violenta el derecho a la ciudad. Esta investigación concluye que la propuesta de mejora, mediante cambios en la ley como el silencio administrativo positivo y la ampliación de los trámites que pueden ser resueltos en las AGA, es una solución posible. Estas acciones no solo subsanan las carencias encontradas, sino que intentan ajustar la actuación administrativa a los principios constitucionales de eficiencia, rapidez y calidad, cambiando el modelo para que la proximidad física se convierta finalmente en proximidad resolutoria para el ciudadano.

Recomendaciones

1. Se sugiere que se tenga en cuenta la reforma del artículo 6 de la Ordenanza municipal que establece los principios de un modelo de gestión administrativa, que ha sido referida durante el presente trabajo, de la siguiente manera:

“El GADM-G promoverá y garantizará la participación ciudadana mediante los órganos municipales competentes: el Concejo Municipal, las Comisiones del Concejo, la Alcaldía a través de sus direcciones técnicas, los Consejos Cantonales y Consultivos.

Mediante los siguientes procedimientos:

- 1) Mediante correo electrónico o prensa se convocará a la o las partes interesadas a comunicar y resolver los procedimientos que se encuentran pendientes de resolver.
- 2) Deliberación del Ciudadano donde se expone su problema o proyecto en el que se requiere el permiso municipal pertinente.
- 3) Entrega de formulario de observaciones por parte del ciudadano
- 4) Previo a una decisión el Consejo Municipal deberá incorporar los informes y debates correspondientes para su análisis”.

Referencias

- Ariño Ortiz, G. (2004). Principios de Derecho Público Económico. Comares.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303.
- Balseca-León, G. L., & Viñachi-López, H. L. (2025). Desafíos constitucionales de la descentralización administrativa en Ecuador: autonomías y control jurídico. *Polo del Conocimiento*, 10(5), 2779-2795.
- Benavides, R. (1993). La desconcentración. *Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, (7), 187-194.
- Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Registro Oficial E. E. 172, 08 may 2025). Ediciones Legales EDLE S.A.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR - CRE (Registro Oficial 449, 20 oct 2008). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. (2025, 7 febrero). INFORME DE COMISIÓN No. IC-ORD-CCL-2025-001.
- Gordillo, A. (2013). *El Derecho Administrativo en la Práctica*. Tomo 8. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras selectas*. Tomo 1. Fundación de Derecho Administrativo.
- Informe de Comisión para primer debate del Proyecto de “Ordenanza Metropolitana De Codificación Del Código Municipal Para El Distrito Metropolitano De Quito”
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo - LOTUS – LOTUGS (Registro Oficial S. 790, 05 jul 2016). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP (Registro Oficial 2do. S. 245, 07 Feb 2023). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso de

- Gestión del Suelo, para la Adecuación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Correspondientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Registro Oficial 3er. S. 197, 25 nov 2022). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Ordenanza que define los lineamientos generales del Modelo de Gestión Administrativa (Registro Oficial E. E. 964, 17 jul 2023). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Quiroz Castro, C. E., Gallegos Rojas, R. X., & Celi Masache, M. E. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. Sur Academia, 8(16), 79-97.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Registro Oficial S. 460, 03 abr 2019). Ediciones Legales EDLE S.A.
- Rendición de cuentas -. (2025, 22 julio). dase.gob.ec. <https://dase.gob.ec/rendicion-cuentas/>
- Sentencia No. 006-09-SIS-CC, CASO No. 0012-08-IC (Corte Constitucional del Ecuador 2009).
- Sentencia No. 013-17-SIN-CC, CASO No. 0070-15-IN (Corte Constitucional del Ecuador 2017).
- Sentencia No. 36-18-IN/24, CASO 36-18-IN y acumulado (Corte Constitucional del Ecuador 2024).
- Sentencia No. 68-16-IN/21 y acumulado, CASO No. 68-16-IN y 4-16-IO (Corte Constitucional del Ecuador 2025).
- Zapata-Cabrera et al., W. E. (2022). Análisis de las capacidades que se han generado durante la última década con respecto a los GADs municipales en Ecuador. Polo del Conocimiento, 7(1), 576-597.



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Quizhpe Martínez, María de los Ángeles** con C.C. #0951161421 Y **Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela** con C.C: # 0955303284 autoras del trabajo de titulación: **Desconcentración Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación** previo a la obtención del título de **Abogada** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizamos a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 28 de agosto 2025

AUTORES

f. María de los Ángeles Quizhpe Martínez

Quizhpe Martínez, María de los Ángeles

f. Sthephannie Gabriela Patiño Suarez

Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Desconcentración administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil: Propuesta de implementación.		
AUTOR(ES)	Quizhpe Martínez, María de los Ángeles Patiño Suarez, Sthephannie Gabriela		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Hurtado Angulo, Jaime Lenin		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Carrera de Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogada		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	28 de agosto de 2025	No. DE PÁGINAS:	28 p.
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Constitucional, derecho Administrativo y derecho a la Ciudad/Municipal, Gobierno municipal.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Derecho administrativo, eficiencia operativa, desconcentración administrativa, Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil.		
RESUMEN/ABSTRACT: La presente tesis analiza la desconcentración administrativa implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Guayaquil y su impacto en la eficacia de la prestación de servicios públicos locales. La desconcentración, entendida como la transferencia de competencias y recursos desde el nivel central del gobierno local hacia instancias u oficinas territoriales, tiene como objetivo acercar la administración pública a los ciudadanos, mejorar la eficiencia operativa y optimizar la respuesta institucional ante las necesidades comunitarias. Este estudio parte de un enfoque jurídico-administrativo, sustentado en la normativa ecuatoriana vigente, especialmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como en ordenanzas municipales propias del cantón de Guayaquil y la propia Constitución. Se examinan los principales servicios públicos desconcentrados; como aseo urbano, mantenimiento de parques, seguridad comunitaria y trámites municipales, y se evalúan mediante indicadores de gestión, acceso y satisfacción ciudadana.			
ADJUNTO PDF:	☒ SI	☐ NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593 96 958 0691 +593 98 558 6970	E-mail: mariquizhpe02@gmail.com sthephanniepatino@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette Teléfono: +593-4-3804600 E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			