

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

Asunto: Informe en relación con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-3722-O y resolución Nro. 029-CTF-2020

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-3722-O, de 26 de octubre de 2019, y la resolución Nro. 029-CTF-2020 de la Comisión de Turismo y Fiestas (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto («Requerimiento») (énfasis añadido): «La Comisión de Turismo y Fiestas [...] al tratar el segundo punto del orden del día: “Conocimiento del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria Al Capítulo II Del Título II Del Libro Tercero Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, “Conformación Del Consejo Consultivo De Turismo” [...] resolvió: [...] en el plazo de siete días emitan en el ámbito de sus competencias sus informes técnicos y legal».

3. Este Informe efectúa, en función del Requerimiento: (i) una descripción del régimen jurídico aplicable al «Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria Al Capítulo II Del Título II Del Libro Tercero Del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, “Conformación Del Consejo Consultivo De Turismo”» (el «Proyecto»); (ii) observaciones específicas en relación con su texto. En concreto, de conformidad con lo dispuesto en la letra c del art. 13 de la resolución Nro. C-074, de 8 de marzo de 2016, el Informe no es el previsto para pasar a primer debate del Concejo Metropolitano.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo («COA») y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. Le corresponde a la Comisión y, posteriormente, al órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ») evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que adopte en relación con el Proyecto.

3. Marco para el análisis jurídico

5. En general, la Constitución de la República (la «Constitución»), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

6. El art. 238 de la Constitución determina que los gobiernos autónomos descentralizados («GADs o GAD») gozan de autonomía política, administrativa y financiera. En concordancia, COOTAD, en el art. 5, establece que la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, el Libro III.4 establece disposiciones normativas en relación con el turismo y fiestas dentro del territorio del DMQ.

8. En particular, por medio de los oficios Nros. GADDMQ-DC-ACLG-2020-0509-O, de 30 de septiembre de 2020; GADDMQ-DC-ACLG-2020-0502-O, de 25 de septiembre de 2020; y, GADDMQ-DC-ACLG-2020-0493-O, de 17 de septiembre de 2020, la concejala Analía Ledesma García, asumió la iniciativa legislativa en relación con el Proyecto.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-03485-O, de 8 de octubre de 2020, la Secretaría General del Concejo efectuó la revisión de los requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a la presidencia de la Comisión.

4. Análisis y criterio jurídico

10. Como ha quedado anotado, este Informe se refiere a los siguientes asuntos (i) una descripción del régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

en relación con su texto.

4.1. Consideraciones generales en relación con la actividad turística

11. La Constitución, en el art. 264 núms.1 y 8, establece que (i) los gobiernos municipales tienen la facultad de planificar el desarrollo cantonal y, (ii) preservarán, mantendrán y difundirán el patrimonio arquitectónico, cultural y natural, para lo que construirán los espacios públicos que se requieran. En complemento, el art. 266 *ibídem*, prevé que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercen, entre otras, las mismas competencias que los gobiernos municipales.

12. En concordancia, el COOTAD, en el art. 84 letra g., establece como función del gobierno autónomo metropolitano la regulación, control y promoción de la actividad turística en su circunscripción territorial.

13. Por su parte, la Ley de Turismo, en su art. 3, prevé entre otros principios de la actividad turística a: (i) la iniciativa privada como pilar fundamental del sector, con su contribución mediante la inversión directa, la generación de empleo y promoción nacional e internacional; (ii) la participación de los gobiernos provincial y cantonal para impulsar y apoyar el desarrollo turístico, dentro del marco de la descentralización; (iii) el fomento de la infraestructura nacional y el mejoramiento de los servicios públicos básicos para garantizar la adecuada satisfacción de los turistas; (iv) la conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país; y, (v) la iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montubia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos.

14. De conformidad con el régimen jurídico vigente a la época, mediante los convenios correspondientes suscritos el 31 de agosto de 2001 y el 9 de abril de 2008, el Gobierno Central transfirió a favor del GAD DMQ, la competencia de turismo, incluyendo el otorgamiento del registro de turismo, concesiones y renovación de la licencia de funcionamiento, fortalecimiento y desarrollo del turismo, promoción turística, control y vigilancia de la calidad de las actividades y establecimientos turísticos, en la circunscripción territorial que le corresponde.

15. El GAD DMQ tiene las atribuciones de planificar, controlar, capacitar, realizar estadísticas locales, fomentar, incentivar y facilitar la organización funcionamiento y competitividad turística en el Distrito Metropolitano de Quito, atribuciones que fueron trasladadas desde el Gobierno Central, a través del Ministerio de turismo, mediante Convenio de transferencia de competencias, y para lo cual puede expedir ordenanzas y resoluciones de carácter local que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

de conformidad con la ley.

4.2. Observaciones específicas con relación al Proyecto

16. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

17. En relación con el articulado del Proyecto, en calidad de asesoría jurídica y con respecto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 del COOTAD, se recomienda considerar lo siguiente:

18. *Primero.* En relación con la exposición de motivos, convendría efectuar una sustitución para que consten, específicamente, los fundamentos factuales que fundamentan el Proyecto. En ese sentido, se podría considerar la siguiente propuesta:

«La Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico Quito Turismo, en el año 2019, emitió un informe, indicando, en lo relevante que, la actividad turística aportó en ese año un valor de USD \$ 501.280,55 dólares de los Estados Unidos de América al PIB del Distrito Metropolitano, que representa, el 4,04% de su valor total.

Como es de conocimiento general, el 30 enero del 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud («OMS») declaró que el brote de la enfermedad causada por *del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19* («COVID-19») es una emergencia de salud pública de importancia internacional de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional del 2005 y de acuerdo con la opinión del Comité de Emergencias del RSI.

La Organización Mundial de Turismo («OMT»), por medio de su publicación de 6 de marzo de 2020, emitió sus perspectivas en turismo internacional a nivel global para el año 2020 en relación con las llegadas internacionales, pronosticando un crecimiento negativo entre el 1% y el 3%, que supondría una pérdida estimada de entre 30.000 y 50.000 millones dólares de los Estados Unidos de América. Antes del brote del COVID-19, la OMT había previsto un crecimiento positivo de entre el 3% y el 4% para este año y en su primera evaluación se espera que Asia y el Pacífico sean las regiones más afectadas, con una caída prevista de las llegadas entre el 9% y el 12%.

De acuerdo a la información del Ministerio de Turismo del Ecuador, de enero a junio de 2019, se registraron 797.840 ingresos de no residentes al Ecuador, en el mismo período en el 2020, se registraron solamente 344.916 ingresos, es decir, un 56,8% menos. En consecuencia, las ventas en el sector turístico en el período enero-mayo de este año han

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

decrecido en un 44%, es decir, 938 millones de dólares de los Estados Unidos de América menos en relación al 2019.

Con es contexto, se ha considerado que al sector turístico, como uno de los más afectados económicamente por causa del COVID-19, razón por la cual varios Gobiernos Autónomos Descentralizados en el país, en el marco de sus competencias, han adoptado una serie de medidas para colaborar al sector en cada una de sus circunscripciones, exonerando impuestos o prorrogando pagos de patentes, y especialmente, han conformado diferentes órganos de asesoramiento interinstitucionales para la adopción de las decisiones que corresponda, según sea el caso.

Sobre la base de lo indicado, es conveniente que el Consejo Consultivo de Turismo, de manera inmediata inicie su participación en el Distrito Metropolitano, ante la grave y real situación que atraviesa el sector turístico, para permitir su reactivación y recuperación económica, asesorando a los distintos órganos, organismos y dependencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, en el ámbito de la planificación, organización, coordinación, promoción y regulación de las actividades turísticas en ésta época tan compleja».

19. *Segundo*. En relación con los considerandos, convendría efectuar una sustitución para que consten, específicamente, las disposiciones que fundamentan el Proyecto. En ese sentido, se podría considerar la siguiente propuesta:

«Que, la Constitución de la República (la «Constitución») en el art. 95, reconoce y garantiza a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, la participación de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos;

Que, según el art. 227 de la Constitución, la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que, los núms.1 y 8 del art. 264 de la Constitución, señalan que los gobierno autónomos municipales (i) tienen la facultad de planificar el desarrollo cantonal; y, (ii) la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón. En complemento, el art. 266 *ibídem*, determina que los gobiernos de los distrito metropolitanos autónomos ejercerán, entre otras, las mismas competencias que los gobiernos municipales;

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

(«COOTAD»), en el art. 84 letra g), establece como función del gobierno del distrito autónomo metropolitano, regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano;

Que, el art. 135 *ibídem*, en lo relevante, establece que el turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno;

Que, el art. 3 de la Ley de Turismo prescribe, entre otros principios de la actividad turística: “ a)La iniciativa privada como pilar fundamental del sector; con su contribución mediante la inversión directa, la generación de empleo y promoción nacional e internacional; b) La participación de los gobiernos provincial y cantonal para impulsar y apoyar el desarrollo turístico, dentro del marco de la descentralización; c) El fomento de la infraestructura nacional y el mejoramiento de los servicios públicos básicos para garantizar la adecuada satisfacción de los turistas; d) La conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país; y, e) La iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montubia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos”;

Que, según el art. 4 de la Ley de Turismo, la política estatal con relación al sector de turismo, debe, entre otros objetivos, reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potencializar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo;

Que, de conformidad con el régimen jurídico vigente en la época, mediante los convenios correspondientes suscritos el 31 de agosto de 2001 y el 9 de abril de 2008, el Gobierno de la República del Ecuador transfirió a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la competencia de turismo, incluyendo el otorgamiento del registro de turismo, concesión y renovación de la licencia de funcionamiento, fortalecimiento y desarrollo del turismo, promoción turística, control y vigilancia de la calidad de las actividades y establecimientos turísticos, en la circunscripción territorial que le corresponde;

Que, la letra e) del art. I.2.132. del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal») determina como objeto principal de la Empresa Pública de Gestión de Destino Turístico Quito Turismo, la realización de investigaciones y estudios de la oferta y demanda turística y la producción de instrumentos de planificación y gestión en el sector turístico; y,

Que, por las circunstancias de excepción devenidas por la pandemia producida por el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del COVID-19, es oportuno y conveniente que se modifique la estructura prevista del Consejo Consultivo de Turismo en el Código Municipal, para que brinde un asesoramiento técnico adecuado.

En ejercicio de la atribución que le confieren arts. 87, letra a), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito».

20. *Tercero*. En relación con el artículo del Proyecto y sus disposiciones generales se ha de considerar al menos:

(a) La conformación de la estructura del Consejo Consultivo es un asunto cuya oportunidad, mérito y conveniencia corresponde determinar en un primer momento de la Comisión que procesa el Proyecto y, posteriormente, al Concejo Metropolitano. A tal efecto, podrían requerirse, de estimarse, los informes que se estimen pertinentes;

(b) Parecería existir una incompatibilidad entre la funciones que ejercería la Gerencia General de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión del Destino Turístico y la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, en el sentido de que las funciones de secretaría implican justamente la coordinación y logística de las sesiones de un cuerpo colegiado. Por lo indicado, sería conveniente que un solo ente y órgano se encargue de las funciones de secretaría del Consejo Consultivo;

(c) Parecería existir una incompatibilidad entre el órgano u ente que genere los parámetros de exigibilidad de algunos de los miembros del Consejo Consultivo. En ese sentido, conviene determinar claramente quien lo realizará; en caso de que sea el Alcalde Metropolitano, convendrá que se establezca una disposición general y no un artículo reformativo del Código Municipal;

(d) Las Empresas Públicas, de acuerdo con el art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, son personas jurídicas distintas del GAD DMQ, cuya integración interna corresponde a su Directorio; razón por la cual la creación de cualquier órgano interno debería ser decidido y autorizado, de acuerdo al régimen jurídico aplicable, por su Directorio.

5. Conclusiones y recomendaciones

21. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente::

(a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2876-O

Quito, D.M., 05 de noviembre de 2020

ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en este informe;

(b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016; y,

(c) Se recomienda considerar las observaciones efectuadas en el apartado 4.2 a los artículos correspondientes.

22. El presente Informe no se refiere (i) al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; (ii) a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad; ni (iii) a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3722-O

Anexos:

- proyecto_de_reformatoria_consejo_consultivo_de_turismo...docx
- resolución_no._029-ctf-2020-1.pdf

Copia:

Señora Magíster
Analía Cecilia Ledesma García
Concejala Metropolitana