**Informe jurídico**

**Tema:** Competencia para implementación de observatorio turístico

**Fecha:** Miércoles 5 octubre 2022

Sumario

[Introducción 2](#__RefHeading___Toc1122_89432225)

[Antecedentes 2](#__RefHeading___Toc1124_89432225)

[Desarrollo del informe 4](#__RefHeading___Toc1126_89432225)

[La competencia en materia turística 4](#__RefHeading___Toc1423_3466746525)

[Atribuciones sobre gestión de la información turística 7](#__RefHeading___Toc1425_3466746525)

[Normativa previa a la Constitución de 2008 7](#__RefHeading___Toc1427_3466746525)

[Normativa posterior a la Constitución de 2008 8](#__RefHeading___Toc2111_3466746525)

[Normativa sobre gestión de la información y datos abiertos 8](#__RefHeading___Toc2113_3466746525)

[Normativa sobre ejercicio de la competencia de gestión y promoción del turismo 9](#__RefHeading___Toc2115_3466746525)

[Armonización entre normas aplicables a la gestión de la información turística 11](#__RefHeading___Toc1429_3466746525)

[Otros observatorios turísticos locales 14](#__RefHeading___Toc607_1800906317)

[Observatorio turístico de Galápagos 14](#__RefHeading___Toc609_1800906317)

[Observatorio turístico de Guayaquil 14](#__RefHeading___Toc611_1800906317)

[Observatorio turístico de la Región Sur 14](#__RefHeading___Toc613_1800906317)

[Conclusiones y recomendaciones 15](#__RefHeading___Toc1138_89432225)

[Conclusiones 15](#__RefHeading___Toc1140_89432225)

[Recomendaciones 16](#__RefHeading___Toc1142_89432225)

Cuadro de registro de cambios

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Fecha** | **Versión** | **Responsable** | **Cargo** | **Cambios** | **Firma** |
| 3 octubre 2022 | 1.0 | David Ochoa | SDPC Legal | Redacción | SOB |

Cuadro de aprobación del documento

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Fecha** | **Versión** | **Responsable** | **Cargo** | **Rol** | **Firma** |
|  |  |  |  |  |  |

# Introducción

1. Con fecha 26 de agosto de 2022, tuvo lugar la Sesión ordinaria N° 3 del Consejo Consultivo Metropolitano de Turismo, donde se abordó, entre otros temas, la implementación del observatorio turístico.
2. Durante el punto del orden del día sobre presentación de los proyectos de ordenanzas que procesa la Comisión de Turismo y Fiestas, se abordó un proyecto de ordenanza sobre indicadores turísticos.
3. En el punto 4 del orden del día se abordó: Informe sobre avances para la creación del Observatorio de Turismo, y resolución al respecto.
4. Este informe analiza las atribuciones que, en materia de observatorio turístico, contemplan las ordenanzas metropolitanas:
   1. Ordenanza Metropolitana 309, de 16 de abril de 2010, que instituye la EPM Quito Turismo (actualmente codificada en el Código Municipal), y,
   2. Ordenanza Metropolitana 024 de 2021, también codificada en el Código Municipal a partir de la Ordenanza Metropolitana 037 de 2022.

# Antecedentes

1. El sector turismo es un sector económico importante en la ciudad de Quito.
2. Cada vez que se realiza un instrumento de planificación, aparece el turismo entre los sectores priorizados para el fomento productivo en el Distrito:
   1. En el Plan Equinoccio, elaborado en 2004 con horizonte a 2025, se puede encontrar:
      1. Por un lado, el sector turismo aparece como parte de la visión de futuro de la ciudad: Quito Capital Del Sol / Ciudad Próspera Y Atractiva / Democrática Y Solidaria / Centro Estratégico Y **Turístico /** Eje Cultural De América
      2. Por otro lado, en su Eje económico, planteaba un programa de desarrollo turístico, planteaba como proyectos: un sistema de circuitos temáticos, la Ciudad Mitad del Mundo, un Centro Internacional de Ferias y Convenciones, un sistema regional de sitios arqueológicos, un programa de ecoturismo y un Sistema de Termas de Quito.
   2. En el instrumento Quito Visión 2040 y su nuevo modelo de ciudad, elaborado en 2018, se puede encontrar como parte del Desafío 2 (ciudad global y competitiva), una sección de Economía innovadora, donde se establecen cinco potencialidades de la ciudad:
      1. Potencialidad comercial.
      2. **Potencialidad turística.**
      3. Potencialidad sobre los recursos naturales.
      4. Potencialidad como ciudad del conocimiento.
      5. Potencialidad cultural.
   3. En la Agenda de Competitividad 2019 se identificó nueve sectores turísticos, en función de los criterios de: cuánto aportan a generar empleo de calidad, su aporte a la economía, la inclusión a pequeñas y medianas empresas (PYMES), su nivel de encadenamiento productivo, su financiamiento, innovación y sostenibilidad. Producto de este análisis, se identificaron los sectores:
      1. Servicios informáticos (CIIU J62 y J63).
      2. Productos farmacéuticos (CIIU C21).
      3. Productos de plástico y caucho (CIIU C22).
      4. Productos y sustancias químicas (CIIU C20).
      5. Productos alimenticios (CIIU C10).
      6. Servicios financieros (CIIU K64 y K66).
      7. Sector de la construcción (CIIU F41, F42, F43, L68 y M71).
      8. Turismo (CIIU I55, I56, N79), y
      9. Floricultura (CCIU A0119).
   4. En el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033, finalmente, se plantean 7 objetivos estratégicos, de los cuales, el objetivo 5 busca alcanzar un Quito próspero, mediante impulsar la productividad y competitividad para un crecimiento económico, inclusivo y con responsabilidad social, donde se identifican varias políticas específicas y estrategias operativas relacionadas con el sector turismo.
3. En sesión de Directorio que tuvo lugar en enero de 2022, Quito Turismo decidió la ampliación de la duración de su Plan Estratégico de Turismo, inicialmente de duración hasta 2021, pero que ha sido ampliado a 2023, debido a que hay actividades pendientes de ser cumplidas (actividades interrumpidas por motivo de la pandemia y posterior encierro).
4. Actualmente la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad está elaborando la Agenda de Competitividad de Quito para 2022, con horizonte a 2030. Puede inferirse que su contenido incluirá al sector turismo, considerando que todas las planificaciones realizadas en años anteriores incluyen este sector económico como uno de los sectores priorizados.
5. En definitiva, siempre que se diagnostican los sectores económicos con potencial en el Distrito, siempre aparece el turismo entre dichos sectores con potencial.
6. El estudioso de la administración Peter Drucker acuñó la frase *“lo que no se puede medir, no se puede gestionar” o “no se puede mejorar”*. A partir de este concepto, el Concejo Metropolitano ha abordado la cuestión de gestión de la información del sector turístico en tres momentos:
   1. Por un lado, el 16 de abril de 2010, aprobó la Ordenanza Metropolitana **309**, de creación de las empresas públicas metropolitanas, cuyo artículo 15 enumera los objetivos de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico (popularmente denominada Quito Turismo). El literal e) de dicho artículo le asigna la capacidad de: *“Realizar investigaciones y estudios de la oferta y demanda turística y la producción de instrumentos de planificación y gestión en el sector turístico”*.
   2. Por otro lado, el 11 de mayo de 2021, se aprobó la Ordenanza Metropolitana **024**, en cuyo artículo 2 se incorpora un Observatorio Metropolitano de Turismo en el Código Municipal.
   3. Finalmente, actualmente la Comisión de Turismo y Fiestas se encuentra elaborando un proyecto de ordenanza metropolitana sobre indicadores de turismo.
7. El presente informe aborda la cuestión sobre la capacidad jurídica de las instituciones municipales involucradas, para levantar y procesar información para la toma de decisiones en relación al sector turístico.

# Desarrollo del informe

Este informe jurídico se desarrolla en cuatro secciones: Por un lado, analiza la competencia en materia de gestión del sector turismo, luego aborda las atribuciones sobre gestión de información turística; luego analiza la armonización entre normas y finalmente compara quién opera los otros observatorios turísticos locales.

## La competencia en materia turística

En el Ecuador, la descentralización de competencias ha cambiado de acuerdo a cada Constitución. Para este análisis, es pertinente comparar los modelos de descentralización de la Constitución de 1998 y de la Constitución vigente.

En la Constitución de 1998, se estableció un modelo de descentralización voluntario, basado en el principio *“toda transferencia de competencias implica transferencia de recursos”*. Dentro de este marco jurídico, el Municipio de Quito solicitó y obtuvo la competencia en materia de turismo.

En efecto, con fecha 31 de agosto de 2001, se suscribió un convenio de transferencia de competencias entre el Gobierno central y este Municipio. Este proceso de descentralización le asignó las siguientes atribuciones: *“planificar, controlar, capacitar, realizar estadísticas locales, fomentar, incentivar y facilitar la organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística de su jurisdicción, así como la concesión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento, de los establecimientos turísticos localizados en la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito. Transfiriendo además la potestad de expedir las ordenanzas y resoluciones de carácter local que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y otras normas aplicables.”*

Posteriormente, y nuevamente bajo la Constitución de 1998, con fecha 9 de abril de 2008, se suscribió un nuevo convenio de descentralización, por la cual se le otorgó *“la competencia del otorgamiento del Registro Turístico de las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades turísticas en el Distrito Metropolitano de Quito.”*

No existe un registro exhaustivo de cuáles municipios solicitaron voluntariamente la competencia de turismo durante el sistema de descentralización voluntario de 1998 a 2008, pero se ha encontrado en internet convenios de descentralización de similar naturaleza con los Municipios de: Cuenca, Baños (Tungurahua), Jama, Jaramijó, Jipijapa, Junín, Puerto López, Manta, Montecristi, Paján, Pedernales, Pichincha (Manabí), Portoviejo, Rocafuerte, San Vicente, Santa Ana, Sucre y Tosagua.

El 4 de noviembre de 1999, el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo (de la época) descentralizó la competencia de turismo en favor del Municipio de Manta, pero la Contraloría General del Estado, mediante Informe N.º DNAI-AI-0018-2019 recomendó dejarlo sin efecto, por lo que el actual Ministerio de Turismo expidió el Acuerdo Ministerial N.º 2022-006 de 25 de enero de 2022, para cumplir la recomendación de Contraloría.

El 20 de octubre de 2008, se publica en el Registro Oficial la Constitución de 2008, por la cual se pasa a un modelo de descentralización obligatorio y estandarizado. A partir de entonces, se instituye un procedimiento reglado para descentralizar determinadas competencias a todas las entidades de un mismo nivel de gobierno.

El Consejo Nacional de Competencias ha descentralizado las siguientes competencias:

1. Mediante Resolución N.º 0008-CNC-2011 de 14 de julio de 2011, se transfirió la competencia de riego y drenaje a los gobiernos provinciales.
2. Mediante Resolución N.º 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, se transfirió la competencia de tránsito a los gobiernos municipales (sea de manera individual o mancomunada).
3. Mediante Resolución N.º 004-CNC-2014 de 6 de noviembre de 2014, se transfirió la competencia de control de la explotación de materiales áridos y pétreos ubicados en lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras a los gobiernos municipales.
4. Mediante Resolución N.º 005-CNC-2014 de 6 de noviembre de 2014, se reguló la competencia de gestión ambiental a cargo de los diferentes niveles de gobierno.
5. Mediante Resolución N.º 0008-CNC-2014 de 12 de diciembre de 2014, se transfirió la competencia de **fomento de las actividades productivas** y agropecuarias a los gobiernos provinciales y parroquiales rurales.
6. Mediante Resolución N.º 0010-CNC-2014 de 12 de diciembre de 2014, se descentralizó la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios a los gobiernos metropolitano y municipales.
7. Mediante Resolución N.º 0004-CNC-2015 de 14 de mayo de 2015 se descentralizó la competencia de gestión del patrimonio arquitectónico y cultural a los gobiernos metropolitano y municipales.
8. Mediante Resolución N.º 001-CNC-2016 de 11 de marzo de 2016 (Tercer Suplemento del Registro Oficial N.º 718 de 23 de marzo de 2016), se *“reguló las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales, respecto al desarrollo de* ***actividades turísticas****”*.

El modelo de descentralización vigente desde 2008 asigna la competencia concurrente de promoción y gestión del turismo a todos los niveles de gobierno. Tal es así, que:

1. El art. 54 del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización) asigna al nivel municipal de gobierno: *“Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;”*
2. El art. 64 del COOTAD asigna al nivel parroquial rural de gobierno: *“fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;”*
3. El art. 84 del COOTAD asigna al nivel metropolitano de gobierno: *“Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;”*
4. El art. 135 del COOTAD desarrolla la forma de ejercer la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias por parte de todos los niveles de gobierno. En cuanto al sector turístico, este artículo señala: *“El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.”*

En definitiva, mientras hasta 2008 tres municipios adquirieron por descentralización voluntaria la competencia de gestión y promoción turística; luego, el resto de 218 municipios, adquirieron la misma competencia con la mera entrada en vigor del COOTAD (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010)

Esta revisión normativa nos permite concluir, de manera preliminar, que el Municipio de Quito recibió la competencia de gestión turística bajo el modelo voluntario de descentralización que estuvo vigente entre 1998 y 2008, pero además, que su nivel de gobierno (sea municipal o metropolitano) es, además, titular por derecho propio, de la competencia de fomento de las actividades turísticas, como todos los demás municipios del país.

Finalmente, el art. 116 del mismo COOTAD desarrolla las distintas facultades que componen una competencia:

*“La* ***rectoría*** *es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional.*

*La* ***planificación*** *es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.*

*La* ***regulación*** *es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.*

*El* ***control*** *es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.*

*La* ***gestión*** *es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.”*

Este mismo artículo dispone que todas estas facultades pueden ser ejercidas de manera concurrente, excepto la facultad de la rectoría.

## Atribuciones sobre gestión de la información turística

Gestionar (y diseñar o regular) un observatorio turístico, son actividades que forman parte de la gestión de la competencia de turismo, así como de la planificación de la misma. La determinación sobre dónde reside esta atribución ha variado entre el modelo de descentralización voluntario (bajo la Constitución de 1998) y el modelo de descentralización establecido en la Constitución de 2008.

### Normativa previa a la Constitución de 2008

Están vigentes la Ley de Turismo y su Reglamento General, que son normas previas a la Constitución de 2008. Bajo esta normativa, puede comprenderse que el Ministerio de Turismo ejerce la atribución de regular el levantamiento de información estadística, conforme al artículo 16 de la Ley, y que la gestión de levantamiento de dicha información (cuando no proviene de registros administrativos del propio Ministerio) puede ser ejercida de manera descentralizada o desconcentrada, conforme el art. 5 del Reglamento General a dicha Ley.

El artículo 16 de la Ley de Turismo (Registro Oficial Suplemento 733 de 27 de diciembre de 2002) asigna de manera privativa al Ministerio de Turismo las funciones de: *“****Art. 16.-*** *Será de competencia privativa del Ministerio de Turismo, en coordinación con los organismos seccionales, la regulación a nivel nacional, la planificación, promoción internacional, facilitación,* ***información estadística*** *y control del turismo, así como el control de las actividades turísticas, en los términos de esta Ley.”*

A su vez, el Reglamento General a la Ley de Turismo, atribuye al Ministerio de Turismo, entre otras funciones, las de:

*“****Art. 4.- Funciones y atribuciones del Ministerio de Turismo.****- A más de las atribuciones generales que les corresponden a los ministerios contenidas en el Título VII, Capítulo III de la Constitución Política de la República del Ecuador y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en virtud de la Ley de Turismo le corresponde al Ministerio de Turismo:*

(...)

***4.*** *Elaborar el inventario de áreas o sitios de interés turístico y mantener actualizada la información, potestad que la ejercerá por sí mismo, desconcentradamente, en coordinación con las instituciones del régimen seccional autónomo a favor de las cuales se han transferido competencias en materias turísticas, y en cualquier caso, podrá contratar con la iniciativa privada en los términos establecidos en este reglamento.*

***12.*** *A nivel nacional y con el carácter de privativa, la ejecución de las siguientes potestades:*

***a)*** *La concesión del registro de turismo;*

***b)*** *La clasificación, reclasificación y categorización y recategorización de establecimientos;*

***c)*** *El otorgamiento de permisos temporales de funcionamiento;*

***d)*** *El control del ejercicio ilegal de actividades turísticas por parte de entidades públicas o sin fines de lucro; y,*

***e)*** *La expedición de la licencia única anual de funcionamiento en los municipios en los que no se ha descentralizado sus competencias.*

También dispone el Reglamento General que todas estas potestades ministeriales puedan ser ejercidas de manera desconcentrada o descentralizada, siempre que se cumplan las normas del proceso de descentralización:

*“****Art. 5.- Procedimiento de desconcentración.-*** *Las potestades referidas según se ha citado en el artículo anterior podrán ser ejercidas descentralizadamente, desconcentradamente o a través de la iniciativa privada según las disposiciones de la legislación vigente y particularmente por este reglamento.*

*El proceso de desconcentración de funciones del Ministerio de Turismo se llevará a cabo según las disposiciones del Capítulo IV de la Ley de Descentralización y Participación Social, a través de la formulación del correspondiente Plan o Programa de Desconcentración de Funciones del Ministerio de Turismo.”*

Por último, la Disposición General Quinta es más clara en cuanto a permitir que la información relacionada con el sector turístico sea gestionada de manera delegada por parte del Ministerio, hacia el sector privado:

*“****QUINTA.-*** *El Ministerio de Turismo, por sí mismo o a través de la iniciativa privada, mantendrá los registros mencionados en este reglamento con toda la información relacionada con el sector turístico, adicionalmente para los efectos que se establecen en la ley y este reglamento, para efectos estadísticos. El acceso a la información referida en esta disposición y en el Art. 57 de la Ley de Turismo tiene el límite de las disposiciones contenidas en normas de protección de la propiedad intelectual y de protección de la confidencialidad.”*

### Normativa posterior a la Constitución de 2008

La normativa emitida y vigente con posterioridad a la Constitución de 2008 abarca dos áreas de estudio, por un lado, la normativa global sobre manejo de información y datos abiertos por parte de las instituciones públicas; y por otro lado, la regulación específica de cómo ejercer la competencia de turismo, por parte de los distintos niveles de gobierno.

#### Normativa sobre gestión de la información y datos abiertos

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula en su art. 30 la gestión de la información como una actividad de la facultad de planificación:

*“****Art. 30.- Generalidades.****- La información para la planificación, tendrá carácter oficial y público, deberá generarse y administrarse en función de las necesidades establecidas en los instrumentos de planificación definidos en este código. (...)”*

Este Código instituye un Sistema Nacional de Información, el cual debe alimentarse con toda la información estadística y geográfica que generen o actualicen los gobiernos autónomos descentralizados:

*“****Art. 32.- Sistema Estadístico y Geográfico Nacional.-*** *El Sistema Estadístico y Geográfico Nacional será la fuente de información para el análisis económico, social, geográfico y ambiental, que sustente la construcción y evaluación de la planificación de la política pública en los diferentes niveles de gobierno.*

*La información estadística y geográfica que cumpla con los procedimientos y normativa establecida por la Ley de la materia, tendrá el carácter de oficial y deberá ser obligatoriamente entregada por las instituciones integrantes del Sistema Estadístico Nacional al organismo nacional de Estadística para su utilización, custodia y archivo.*

*La información estadística y geográfica generada o actualizada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados se coordinará con el Sistema Nacional de Información.*

***Art. 33.- Del Sistema Nacional de Información.-*** *El Sistema Nacional de Información constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. Sus características, funciones, fuentes, derechos y responsabilidades asociadas a la provisión y uso de la información serán regulados por este código, su reglamento y las demás normas aplicables.*

*La información que genere el Sistema Nacional de Información deberá coordinarse con la entidad responsable del registro de datos y la entidad rectora de las finanzas públicas, en lo que fuere pertinente.”*

Con este fundamento normativo, la Secretaría Nacional de Planificación administra el Sistema Nacional de Información, que acopia distinto tipo de información estadística, territorial y geográfica, que es utilizada por autoridades de todo nivel de gobierno para construir políticas públicas con base en información y evidencia. Este Sistema está alojado en la página web: <https://sni.gob.ec/inicio>

Los criterios para determinar qué datos se consideran abiertos se encuentran en: <https://www.datosabiertos.gob.ec/> , que en cambio es una página web administrada por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, que tiene una amplia normativa, guía y política de datos abiertos.

En definitiva, el trabajo del observatorio turístico deberá ceñirse a los estándares técnicos que haya establecido el Sistema Nacional de Información, a quien deberá proveer de la información que genere. Aquellos datos que cumplan la política y guía de datos abiertos, debieran estar a disposición de la ciudadanía, sea en el repositorio concreto del observatorio turístico, o en el repositorio global de datos abiertos del país.

En principio, la entrega de información entre el observatorio turístico y la plataforma del Sistema Nacional de Información debiera realizarse a través de la interoperabilidad de las bases de datos del observatorio turístico con las bases de datos que maneje dicho Sistema Nacional de Información. Esto significa que, sea quien fuere la entidad a cargo del observatorio turístico, debería prever que las bases de datos del observatorio turístico, sean levantadas y conservadas de manera que pueda inter operar con las otras instituciones del Sistema Nacional de Información.

#### Normativa sobre ejercicio de la competencia de gestión y promoción del turismo

Como se resumió anteriormente, mediante Resolución N.º 001-CNC-2016 de 11 de marzo de 2016, se *“reguló las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales, respecto al desarrollo de actividades turísticas”*.

De acuerdo a su artículo 2, esta Resolución tiene como ámbito de acción, al gobierno central y a todos los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus atribuciones respecto al desarrollo de actividades turísticas. No hace distinción entre los gobiernos autónomos descentralizados que obtuvieron esa competencia antes de 2008 (Quito, Cuenca y Baños) y quienes la obtuvieron con la entrada en vigor del COOTAD (los demás gobiernos municipales).

El art. 3 reserva para el nivel central de gobierno las facultades de rectoría nacional, planificación nacional, regulación nacional, control nacional y gestión nacional del sector turístico. La gestión nacional incluye como atribuciones, entre otras:

*“****10.*** *Elaborar y administrar un sistema nacional de información turística.*

***12.*** *Consolidar las estadísticas de turismo locales y elaborar las estadísticas nacionales.”*

Es decir, el Ministerio puede levantar estadísticas nacionales, pero principalmente debe consolidar aquellas estadísticas de turismo local que generen los gobienros autónomos descentralizados.

Una interpretación armonizada entre el art. 16 de la Ley de Turismo y esta Resolución del Consejo Nacional de Competencias permite comprender que el Ministerio de Turismo genera estadística nacional, pero que además consolida aquella estadística local que le sea alimentada por los gobiernos autónomos descentralizados.

El art. 9 de esta Resolución confiere a los gobiernos municipales y metropolitanos las facultades de planificación cantonal, regulación cantonal, control cantonal y gestión cantonal. El art. 13 sujeta a los gobiernos municipales (y metropolitanos) a adecuar su estadística a las condiciones que establezca el Ministerio de Turismo:

*“****Art. 13.- Gestión cantonal. -*** *En el marco del desarrollo de actividades turísticas, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en su respectiva circunscripción territorial, las siguientes atribuciones de gestión: (…)*

***13.*** *Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo cantonal, de acuerdo a las condiciones establecidas por la Autoridad Nacional de Turismo.”*

Cabe señalar que para los niveles de gobierno provincial y parroquial rural no se ha previsto atribuciones en materia de estadísticas de turismo.

El Ministerio de Turismo ha expedido fichas metodológicas de generación de información de demanda turística en la página web del sistema de información turística: <https://servicios.turismo.gob.ec/metodologias>. Existen fichas metodológicas para los siguientes datos:

* **Metodologías de generación de información de demanda turística:**
  + **Saldo migratorio**, que expresa la diferencia entre el número de entradas y número de salidas de personas hacia/desde un determinado país a otro en un año determinado.
  + **Número de entradas internacionales**, que expresa el número de entradas internacionales en un año determinado.
  + **Número de salidas internacionales**, que expresa el número de salidas internacionales en un año determinado.
  + **Tasa de salidas de ecuatorianos**, que expresa la relación del número de salidas de ecuatorianos con respecto a la proyección poblacional en un año determinado.
  + **Flujo migratorio general**, que expresa la suma entre el número de entradas y el número de salidas de personas hacia/desde un determinado país a otro en un año determinado.
  + **Razón de masculinidad**, que expresa el flujo migratorio general de hombres por cada 100 flujos migratorios generales de mujeres, en un año determinado.
* **Metodologías para levantamiento de feriados:**
  + **ADR Feriado (average daily rate)**, que corresponde a la tarifa promedio que se cobra por habitación ocupada o vendida en los establecimientos de alojamiento formales durante un tiempo.
  + **RevPAR Feriado (revenue per available room)**, que corresopnde al ingreso por habitación disponible que permite identificar la rentabilidad de la actividad realizada por el establecimiento.
  + **Ocupación feriado, o porcentaje de ocupación de alojamiento formal**, que corresponde al porcentaje de habitaciones de alojamiento formal vendidas respecto de las puestas a disposición durante un período de tiempo.
  + **Gasto en feriados nacionales**, que corresponde a la dinamización económica generada a causa del desarrollo de los distintos feriados.
  + También ha emitido un **Diagrama de procesos de levantamiento de información en feriados**.

En definitiva, en virtud del art. 16 de la Ley de Turismo y arts. 9 y 13 de la Resolución N.º 0001-CNC-2016, los municipios están obligados a seguir la metodología establecida por el Ministerio de Turismo para levantar y proveer a dicho Ministerio la información estadística que se genere en su respectivo cantón en relación a Turismo.

Sobre las herramientas informáticas para llevar estadísticas turísticas, la Disposición General Séptima de la Resolución N.º 0001-CNC-2016 prescribe:

*“****SÉPTIMA:*** *La Autoridad Nacional de Turismo contará con un sistema de información turística, que será de alta transaccionalidad, con las características de interoperabilidad, facilidades de interconexión y acceso directo con las seguridades necesarias, el mismo que deberá ser actualizado permanentemente.*

*Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales deberán utilizar este sistema o contar con uno que sea compatible con el mismo y actualizarán la información que les corresponda permanentemente.”*

## Armonización entre normas aplicables a la gestión de la información turística

La Ordenanza Metropolitana 309 de 16 de abril de 2010 estableció como objeto principal de la EPM de Gestión de Destino Turístico (Quito Turismo), 9 tareas relacionadas con la actividad turística, incluyendo, entre otras, las siguientes actividades:

*“****e)*** *Realizar investigaciones y estudios de la oferta y demanda turística y la producción de instrumentos de planificación y gestión en el sector turístico;*

*(…)*

***i)*** *Las demás actividades operativoas relativas a las competencias que en el ámbito turístico corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la ley, y las que en esta materia le han sido transferidas por el Gobierno Nacional.”*

No existe una disposición normativa excluyente o que impida que otras entidades municipales cumplan con actividades que tienen relación con el sector turismo. De hecho, al menos cuatro otras entidades municipales cumplen con facultades relacionadas con la competencia de gestión y promoción del turismo:

1. El **Concejo Metropolitano**, ejerce regulación a nivel metropolitano, emitiendo normativa que tiene relación (expresa o general) con el sector turismo.
   1. El art. 67 del Código Municipal cofdificado asigna a la Comisión de Turismo y Fiestas: “Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que tengan como objetivo promover el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, como un eje de desarrollo estratégico, así como coordinar con los estamentos metropolitanos, Gobiernos Autónomos Descentralizados e instituciones nacionales e internacionales en consenso con las comisiones correspondientes. Fomentar y promover la planificación y realización de los eventos con motivo de las celebraciones del Distrito Metropolitano de Quito.”
   2. Otras comisiones generan normativa que tiene indirecta relación con el sector turismo, como por ejemplo, las comisiones de Presupuesto, Finanzas y Tributación (en cuanto al establecimiento de tasas y demás obligaciones tributarias), o la de Planificación Estratégica (en cuanto a instrumentos de planificación metropolitana).
2. Lo que en la normativa del sector turismo se denomina “Licencia única anual de funcionamiento”, en el Distrito Metropolitano se denomina “Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de las Actividades Económicas” o simplemente LUAE. Las actividades turísticas que pertenecen a los procedimientos de LUAE simplificado y ordinario reciben la LUAE por parte de **las Administraciones zonales**, de acuerdo al art. 1805 lit. a) del Código Municipal codificado.
3. En cambio, las actividades turísticas que corresponden a las categorías CZ1A, CZ1B y CMI, son licenciadas por la **Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Código zonificación** | **CIIU actividad económica** | **Actividades económicas** | **Código Parámetro** | **Detalle del parámetro** |
| CZ1A | I56300101 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en bares (con suministro predominante de bebidas) | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| I56300104 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en discotecas (con suministro predominante de bebidas) | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| I56300106 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en peñas (con suministro predominante de bebidas). | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| I56300107 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en salas de baile (con suministro predominante de bebidas). | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| I56300108 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en cantinas (con suministro predominante de bebidas). | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| I56300109 | Actividades de preparación y servicio de bebidas para su consumo inmediato en billares (con suministro  predominante de bebidas). | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| CZ1B | I56210005 | Sala de recepciones y banquetes | 1035 | Está integrado a un hotel |
| 1062 | No está integrado a un hotel |
| CMIA | S960903 | Actividades de clubes nocturnos (night clubs). | | |
| S96090302 | Actividades de espectáculos en vivo (striptease). | | |
| S96090303 | Actividades de clubes nocturnos: casa de citas. | | |
| S96090304 | Actividades de clubes nocturnos: prostíbulos. | | |
| S96090305 | Actividades de clubes nocturnos: lenocinios. | | |
| S96090306 | Actividades de clubes nocturnos: cabarets. | | |
| S96090307 | Actividades de clubes nocturnos: centro de tolerancia. | | |
| S96090308 | Actividades de clubes vespertinos: centro de tolerancia. | | |
| CMIB | I551002 | Servicios de alojamiento prestados por moteles. | | |

1. Finalmente, la facultad de control administrativo a las actividades turísticas, así como a todas las actividades económicas, recae en la **Agencia Metropolitana de Control**.

No existe, entonces, obligatoriedad de canalizar la totalidad de las facultades administrativas relacionadas con la competencia de gestión y fomento del turismo, a través únicamente de la EPM de Gestión de Destino Turístico.

No se ha estudiado el contenido de los convenios de descentralización de la competencia de 31 de agosto de 2001 y de 9 de abril de 2008. Esos documentos no son de dominio público (y tal vez nunca lo serán). Ambos instrumentos han sido suscritos por el Municipio de Quito, no por la empresa pública, por lo que las obligaciones contenidas en ambos convenios son obligaciones asumidas por el Municipio. No parece existir cláusula convencional que obligue a que el Municipio conduzca o ejecute las obligaciones que asume en virtud de esos instrumentos, única y exclusivamente a través de la EPM de Gestión de Destino Turístico.

Y si hubiera tal obligación convencional, la misma no se incumpliría por la asignación del observatorio turístico a otra entidad, sino por las funciones de otorgamiento de la LUAE, de control administrativo y de regulación metropolitana, que son cumplidas por otras entidades municipales, como se reseñó en este informe.

Actualmente la estadística de turismo a nivel distrital, es una actividad cumplida por Quito Turismo y publicada en su página web: <https://www.quito-turismo.gob.ec/estadisticas/> Los boletines estadísticos mensuales ofrecidos a la ciudadanía abarcan desde septiembre de 2021 a agosto de 2022. Algunos boletines son generados por la empresa pública de la Escuela Politécnica Nacional (EPN TECH). No se ha identificado la contratación que ampara estos productos en el portal de compras públicas.

## Otros observatorios turísticos locales

### Observatorio turístico de Galápagos

El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos y el Parque Nacional Galápagos implementaron un observatorio turístico, que está alojado en el sistema de información del Ministerio de Turismo: https://servicios.turismo.gob.ec/observatorio-turistico-de-galapagos

Por la naturaleza del Régimen Especial de Galápagos, el Consejo de Gobierno está presidido por un delegado de la Función Ejecutiva e integrado conforme el art. 258 de la Constitución.

### Observatorio turístico de Guayaquil

La Empresa Pública Municipal de Turismo de Guayaquil ha tenido dos experiencias sobre observatorio turístico local:

1. En 2018-2019, contrató a la Universidad de Especialidades Espíritu Santo para establecer y operar un observatorio turístico. Producto de esta contratación, existe un libro: <https://isbn.cloud/9789978251201/observatorio-turistico-de-guayaquil/> y una conferencia en septiembre de 2019: https://www.youtube.com/watch?v=6JOVfpGGvyo
2. El 3 de septiembre de 2021 inició la consultoría contratada con la Escuela Superior Politécnica del Litoral, ESPOL, sobre observatorio turístico, por un valor de $ 85.000: <https://ecuadorendirecto.com/2022/03/31/guayaquil-contara-con-su-propio-observatorio-de-turismo/> Un boletín de ESPOL presenta el equipo técnico del observatorio: <https://www.espol.edu.ec/noticias/espol-toma-el-pulso-las-estadisticas-turisticas-de-guayaquil> Sus productos no están disponibles para difusión.

### Observatorio turístico de la Región Sur

El Observatorio Turístico, Región Sur de Ecuador se crea en el año 2016 desde la sección de Hoteleria y Turismo de la Universidad Técnica Particular de Loja, con el apoyo de los departamentos Administración de Empresas y Economía, de esta misma universidad. Además, como socios externos, y actores fundamentales en el desarrollo de este proyecto se encuentra el Ministerio de Turismo de Ecuador. Se aloja en el dominio web de la Universidad: <https://observatorioturistico.utpl.edu.ec/>

Emite boletines e infografías con periodicidad no estándar. Su último producto publicado es una infografía sobre el impacto turístico de la procesión de la Virgen del Cisne (no indica a qué año corresponde ni tiene ficha metodológica). Sus boletines sobre el Festival de Artes Vivas datan de 2018.

# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusiones

1. Actualmente la EPM Gestión de Destino Turístico Quito Turismo publica estadísticas turísticas distritales en su página web.
2. El levantamiento de estadísticas turísticas es una actividad que forma parte de la facultad de gestión turística, descentralizada a nivel cantonal.
3. El Ministerio de Turismo es competente para regular la metodología y forma de levantar estadística turística cantonal y es competente para administrar una plataforma de estadística nacional.
4. La Resolución N.º 0001-CNC-2016 atribuye a los gobiernos municipales la capacidad de levantar estadística turística cantonal, así como la obligación de que dicha información estadística sea permanentemente alimentada en el sistema de información del Ministerio de Turismo.
5. La Resolución N.º 001-CNC-2016 obliga a que cada municipio que levante estadísticas turísticas utilicen la plataforma del Ministerio de Turismo o diseñen sus sistemas para que tengan interoperabilidad con la plataforma ministerial.
6. En ejercicio de su atribución de gestión nacional, el Ministerio de Turismo ha expedido fichas metodológicas sobre cómo obtener y calcular información sobre determinados indicadores turísticos.
7. El ejercicio de toda competencia comprende las facultades de: rectoría, regulación, control administrativo, planificación y gestión, conforme el art. 116 del COOTAD.
8. El hecho de que la Ordenanza Metropolitana 024-2021 otorgue a la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad la rectoría del observatorio turístico no implica, necesariamente, que dicha institución deba, además, cumplir con las facultades de gestión o de planificación del mencionado observatorio.
9. La totalidad de los municipios tienen competencia en materia turística. La mayoría la obtuvo por descentralización general bajo la Constitución de 2008, mientras unos pocos suscribieron convenios de descentralización previo a la Constitución actual.
10. En el caso de Quito, su Municipio adquirió la competencia de turismo mediante convenios de descentralización de 2001 y 2008.
11. No existe obligación jurídica de que la totalidad de las facultades que implica el ejercicio de la competencia de turismo sean llevadas a cabo por la EPM de Gestión de Destino Turístico “Quito Turismo”.
12. Las actividades de: regulación cantonal, control administrativo cantonal y licenciamiento, en materia de turismo, son llevadas a cabo, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, por el Concejo Metropolitano, la Agencia Metropolitana de Control, las administraciones zonales y la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, respectivamente.
13. No existe conflicto normativo entre la Ordenanza Metropolitana 309 de 2010 y la Ordenanza Metropolitana 024 de 2021.

## Recomendaciones

1. El observatorio turístico local podría ejecutarse mediante una contratación a una universidad o su respectiva entidad de vinculación con la sociedad, como han hecho otros observatorios turísticos locales.
2. En todo caso, la información estadística distrital debe ser reportada al Ministerio de Turismo.
3. De manera preliminar, se identifica que la EPM GDT Quito Turismo sería la entidad más afín para gestionar el observatorio turístico, debido a que ya cumple esa función.
4. Tanto la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad como el Consejo Consultivo Metropolitano de Turismo podrían proporcionar lineamientos o alcance sobre la actividad del observatorio turístico.
5. Debería buscarse alguna forma de cooperación con otros observatorios turísticos locales, para retroalimentar experiencias y estandarizar procedimientos o relacionamiento con el sistema de información ministerial.

Aprobación del documento

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nombre** | **Dependencia** | **Fecha de aprobación** | **Firma** |
|  |  |  |  |

Elaborado por:

David Ochoa

SDPC Legal

Anexos

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Código anexo** | **Fecha vigencia** | **Descripción del anexo** |
|  |  |  |