

Oficio No. 299-PS-GADCG-2025
Guaranda, 23 de diciembre de 2025

Asunto: Criterio jurídico sobre el proyecto normativo denominado “Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda”

Doctor
Inti Andres Yumbay Taris
ALCALDE DEL CANTÓN GUARANDA
En su despacho. –

De mi consideración:

Mediante memorando No. 2726-IY-A-GADCG-2025, de 19 de diciembre de 2025, en el cual se dispone a la Procuraduría Síndica que emita el respectivo criterio jurídico respecto al proyecto normativo denominado “Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda” en adelante (Ordenanza).

En atención a lo anterior, y de conformidad con lo previsto en el apartado 2.3, numeral 7, de la Reforma al Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda, está Procuraduría Síndica, emite el siguiente criterio jurídico:

I ANTECEDENTES

Mediante memorando 2868-IY-A –GADCG-2025, de 24 de enero de 2024, el por Dr. Inti Yumbay Taris, Alcalde del Cantón Guaranda, se remite el acuerdo ministerial Nro. 008-2024 del segundo suplemento N° 701- Registro Oficial, a fin de poner en conocimiento de la comisión correspondiente. para su análisis y debate.

La comisión de Servicios Sociales y Culturales del GADCG, con fecha 3 de abril del 2024 Mediante MEMORANDO N° 069-SC-GADCG, remite el borrador de la primera reforma a la Ordenanza que Reglamenta la Planificación, Regulación, Control, Gestión y la Recaudación de la Tasa de la Licencia Única Anual de Funcionamiento para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el cantón Guaranda, de las cuales se ha venido trabajando mediante mesas de trabajo.

El Señor Alcalde con fecha 2 de agosto del 2024 mediante Memorando No. 1685-IY-A-GADCG-2024, solicito emitir un criterio jurídico sobre la primera reforma a la Ordenanza que Reglamenta la Planificación, Regulación, Control, Gestión y la Recaudación de la Tasa de la Licencia Única Anual de Funcionamiento para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el cantón Guaranda.

Con memorando No. 004-SC-GADCG-2025, de 6 de enero del 2025, la Ab. Anita Chela, Secretaria de Consejo Municipal, pone en conocimiento de la Comisión de Servicios Sociales y Culturales, la documentación remitida mediante oficio AME-UTR5-C-0327-2024, memorando No. 1240-DCTDDS-GADCG-2024, para que se proceda con el análisis respectivo y realicen las reformas sugeridas en la ordenanza de turismo del GADCG.

Mediante memorando 019-PS-GADCG-2025, de 10 enero del 2025, el Ab. Cristian Cóndor, Procurador Sindico, indica que se considere analice las nuevas reformas a la Licencia única



Anual de Funcionamiento (LUAF) y se tome en consideración las sugerencias realizadas por AME.

Mediante Memorando No. 008-DF-GADCG-2025, de 17 de enero de 2025, el Ing. Lenin Guaranda, Director de Financiero, pone en su conocimiento sobre la importancia de los nuevos valores del tarifario para la obtención de las licencias única anual de funcionamiento o su equivalente conforme el Acuerdo Ministerial, suscrito el 18 de noviembre de 2024, y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 701 el 11 de diciembre de 2024, referente a la ordenanza denominado "Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda".

Con memorando No. 052-SC-GADCG-2025, de 11 de febrero del 2025, la Ab. Anita Chela, Secretaria de Consejo Municipal, pone en conocimiento de la Comisión, el memorando No. 147-IY-A-GADCG-2025, suscrita por Dr. Inti Yumbay Taris, Alcalde del Cantón Guaranda, dirigido a la Abg. Anita Chela Pungaña y Memorando No. 008-DF-GADCG-2025, de 17 de enero de 2025, suscrito por el Ing. Lenin Guaranda, Director de Financiero para que se continúe con el procedimiento parlamentario.

Mediante Memorando No. 0997- DCTDDS-GADCG.2025, de 12 de diciembre del 2025, la Ing. Erika Aroca Pinos Msc. Directora de Cultura y Turismo Deporte y Desarrollo Social, mediante el cual concluye que la presente propuesta normativa responde a las necesidades urgentes de armonizar la regulación cantonal con las disposiciones nacionales vigentes y garantizar el adecuado ejercicio de la competencia turística trasferida al GAD Municipal del cantón Guaranda, mediante el Convenio de Transferencia de competencia del 19 julio de 2001, cuya vigencia se mantiene conforme lo determina el COOTAD.

Con memorando No. 2726-IY-A-GADCG-2025, de 19 de diciembre de 2025, pone en conocimiento de Procuraduría Síndica el informe de la Comisión de Servicios Sociales y Culturales No. 04-CM-CSSC-GADCG-2025-CIG-GADCG-2025, de la misma fecha, mediante el cual se emite **Informe Favorable** respecto a la "Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda" con el fin de que se emita el correspondiente criterio respecto a la ordenanza en cuestión.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En este apartado es necesario determinar la facultad normativa que posee el GAD Guaranda para expedir ordenanzas, acuerdos, resoluciones y reglamentos dentro de las áreas de su competencia.

Por su parte, el artículo 3 numeral 1, 7 de la Constitución establece que, son deberes principales del Estado "[g] garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes" y "Proteger el patrimonio natural y cultural del país"

De la misma manera en el artículo 11 numeral 1 de la Constitución estipula que, los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento y en el numeral 8 se establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas,

la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Por su parte el artículo 24 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que: “Las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre”;

De esta manera el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución del Ecuador, establece que además de las atribuciones establecidas en la ley, a los ministros de estado les corresponde: “1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

De esta manera, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución), reconoce el principio de legalidad, el cual establece que todas las actuaciones llevadas a efecto por las instituciones estatales y los funcionarios públicos deben estar ajustadas a la Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 227 de la Constitución dispone que, “[l]a administración pública constituye un servicio a la colectividad bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

En esa misma línea el artículo 238 de la Constitución dispone que: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...)”.

El artículo 239 de la Constitución de la República del Ecuador, establece lo siguiente: “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”;

Por su parte, el artículo 240 de la Constitución, otorga a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones las facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

El artículo 241 de la Constitución dispone: “que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

En esa misma línea el artículo 264, inciso final de la Constitución, dispone que los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas, señalando en su parte final que “[e]n el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.

Por su parte, el artículo 279 de la Constitución dispone que: “El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizara la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrara a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaria técnica, que lo coordinara”.

De la misma manera el artículo 280 de la Constitución de la República establece que: “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

En la misma línea el artículo 286 de la Constitución de la República señala que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.

Por su parte el artículo 425 de la Constitución de la República establece que: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”;

El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (en adelante COOTAD),, determinar que, “[l]a autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.

En el artículo 7 del COOTAD, se estipula que se reconoce la facultad normativa y dispone que, “[p]ara el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.”

De la misma manera en el artículo 29 literal a del COOTAD, se establece que dentro de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se realizará “la de legislación, normatividad y fiscalización”.

Por su parte en el artículo 54 literal g) del COOTAD dispone como función de los gobiernos autónomos descentralizados municipales: “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”.

Mientras que, el artículo 57, literal a) del COOTAD, concede al Concejo Municipal la siguiente atribución: “El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones”.

De la misma manera el artículo 108 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización establece que el sistema nacional de competencias es “(...) el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”;

En la misma línea el artículo 115 del COOTAD dice que las competencias concurrentes “(...) son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno debido al sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda

emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad”;

De la misma manera el artículo 135 del COOTAD dispone que: “[...] El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno”.

Por su parte, el artículo 498 del COOTAD, dispone estímulos tributarios, con la finalidad de impulsar el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente, los concejos cantonales o metropolitanos podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el presente Código. (...) En la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los estímulos establecidos en el presente artículo podrán ser aplicados a favor de todas las personas naturales y jurídicas que mantengan actividades contempladas en el presente artículo, o que realicen incrementos de capital sobre el 30%, en las mismas.

Independientemente de los beneficios generales mencionados en este artículo, en el caso de proyectos de inversión o reinversión en materia de turismo que estén calificados ante el Ministerio de Turismo y que se hayan acogido al régimen de exoneración del impuesto a la renta por siete años constante en la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno aprobada en la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, los concejos cantonales o metropolitanos mediante ordenanza podrán delegar a la unidad administrativa correspondiente la calificación de este tipo de proyectos y la exoneración total de los valores que correspondan a impuestos, tasas y contribuciones municipales por siete años.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer incentivos adicionales a los señalados en esta Ley para el sector turístico, tales como incentivos para las inversiones en facilidades, en actividades y modalidades turísticas, rescate de bienes culturales y naturales, en su respectiva circunscripción territorial. Los incentivos o exoneraciones que puedan ser establecidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de lo referido en este artículo, no estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 6, literal e, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo tanto, no serán resarcidos con otra renta equivalente en su cuantía por parte del Gobierno Central.

De igual manera la primera Disposición General del COOTAD, dispone que los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad, entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados mantendrán su vigencia. “Estas competencias no podrán ser revertidas. Si existiere contradicción, el Consejo Nacional de Competencias emitirá resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas, así como el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y los mecanismos de gestión contemplados en el presente Código”.

Por su parte el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública establece: “De las políticas públicas. La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo”.

De la misma manera la Disposición General Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina: “(...) Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código (...);

Por su parte el artículo 36 de la Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso Y Gestión De Suelo establece: “Los planes maestros sectoriales tienen como objetivo detallar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos de carácter sectorial sobre el territorio cantonal o distrital. Guardarán concordancia con los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio y con las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano”.

El artículo 2 de la Ley de Turismo determina que: “Turismo es el ejercicio de todas las actividades asociadas con el desplazamiento de personas hacia lugares distintos al de su residencia habitual, sin ánimo de radicarse permanentemente en ellos.”

De la misma manera el artículo 3 literales b) y e), de la Ley de Turismo (en adelante LT) dispone como principios de la actividad turística:

- a) “La participación de los gobiernos provinciales y cantonales para impulsar y apoyar el desarrollo turístico dentro del marco de la descentralización;
- b) La iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montubia y afroecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en la ley y sus reglamentos”.

En la misma línea el artículo 4 de la Ley de Turismo determina que la política estatal con relación al sector de turismo debe cumplir con los objetivos:

- “Hay que reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potenciar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo;
- Garantizar el uso racional de los recursos naturales, históricos, culturales y arqueológicos de la Nación;
- Proteger al turista y fomentar la conciencia turística; d) Propiciar la coordinación de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, y de los gobiernos locales para la consecución de los objetivos turísticos;
- Promover la capacitación técnica y profesional de quienes ejercen legalmente la actividad turística;

- Promover internacionalmente al país y sus atractivos en conjunto con otros organismos del sector público y con el sector privado; y,
- Fomentar e incentivar el turismo interno”.

En la misma línea el artículo 5 de la Ley de Turismo reconoce las distintas actividades turísticas, mismas que podrán ser ejercidas tanto por personas naturales como jurídicas; reformado en la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo, publicada en Registro Oficial – Suplemento Nro. 525 de 25 de marzo de 2024.

El artículo 8 de la Ley de Turismo dispone que: “Para el ejercicio de actividades turísticas se requiere obtener el registro de turismo y la licencia anual de funcionamiento, que acredite idoneidad del servicio que ofrece y se sujeten a las normas técnicas y de calidad vigentes”.

En la misma línea el artículo 10 de la Ley de Turismo dispone que: “El Ministerio de Turismo o los municipios y consejos provinciales a los cuales esta Cartera de Estado, les transfiera esta facultad, concederán a los establecimientos turísticos, Licencia Única Anual de Funcionamiento, lo que les permitirá:

- a) Acceder a los beneficios tributarios que contempla esta Ley;
- b) Dar publicidad a su categoría;
- c) Que la información o publicidad oficial se refiera a esa categoría cuando mencione ese empresario instalación o establecimiento;
- d) Que las anotaciones del Libro de Reclamaciones, autenticadas por un Notario puedan ser usadas por el empresario, como prueba a su favor; a falta de otra; y,
- e) No tener que sujetarse a la obtención de otro tipo de Licencias de Funcionamiento, salvo en el caso de las Licencias Ambientales, que por disposición de la ley de la materia deban ser solicitadas y emitidas”.

De igual manera el artículo 15 de la Ley de Turismo reconoce a la Autoridad Nacional de Turismo como ente rector de la actividad turística, que dentro de sus atribuciones está:

- a) “Preparar las normas técnicas y de calidad por actividad que regirán en todo el territorio nacional,
- b) Planificar la actividad turística del país,
- c) Elaborar el inventario de áreas o sitios de interés turístico y mantener actualizada la información”.

En la misma línea el artículo 16 de la Ley de Turismo dispone que será de competencia privativa del Ministerio de Turismo en coordinación con los organismos seccionales la regulación nacional, planificación, promoción internacional, facilitación, información estadística y control turístico.

En el artículo 19 de la Ley de Turismo contempla que el Ministerio de Turismo establecerá privativamente las categorías oficiales para cada actividad vinculada al turismo, mismas que deberán sujetarse a las normas de uso internacional, para lo que expedirá las normas técnicas correspondientes.

De igual manera el artículo 52 de la Ley de Turismo señala que le corresponde a la Autoridad Nacional de Turismo establecer instrumentos de carácter general para el efectivo control de la actividad turística, asegurando la calidad, seguridad y legalidad de los servicios ofrecidos en el sector turístico y contribuyendo al desarrollo sostenible de la industria del turismo.

En el artículo 6 del Reglamento General de aplicación de la Ley de Turismo (en adelante RGALT) dispone que: “Le corresponde exclusivamente al Ministerio de Turismo planificar la actividad turística del país como herramienta para el desarrollo armónico, sostenible y sustentable del turismo”.

De igual manera el artículo 7 del Reglamento General a la Ley de Turismo dispone que la Autoridad Nacional de Turismo “con exclusividad y de forma privativa elaborará y expedirá las normas e instrumentos regulatorios, técnicos y de calidad a nivel nacional necesarias para el funcionamiento del sector, para cuya formulación podrá contar con la participación de actores del sector público y/o privado, en los casos que corresponda.

Las normas expedidas por la Autoridad Nacional de Turismo serán de obligatorio cumplimiento para los prestadores de servicios turísticos, las entidades de la Función Ejecutiva según corresponda, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y demás entidades que estén directamente relacionadas con el desarrollo de la actividad turística.”

Por lo que, el artículo 27 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo dispone que:

“La potestad normativa en materia turística a nivel nacional le corresponde de manera privativa a la Autoridad Nacional de Turismo, la que incluye la expedición de los reglamentos, normas técnicas y regulaciones para las actividades y modalidades turísticas, instrumentos de calificación y clasificación, la normativa para la implementación de la política en materia turística, como los que promueven y fomentan todo tipo de turismo, la ejecución de proyectos, programas y prestación de servicios complementarios con organizaciones, instituciones públicas y privadas que generan experiencias turísticas, la normativa nacional para la fijación de los horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos, la determinación del techo de valores máximos a cobrar por concepto de licencia única anual de funcionamiento o su equivalente a nivel nacional por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y las demás establecidas en la ley y normativa vigente.

Las políticas, lineamientos generales y los acuerdos ministeriales que emita la Autoridad Nacional de Turismo deberán ser acatados de manera obligatoria por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles.

Las políticas, la planificación seccional y las ordenanzas que emitan los Gobiernos Autónomos Descentralizados en esta materia, deberán observar la planificación, políticas nacionales y disposiciones expedidas por la Autoridad Nacional de Turismo.

La Autoridad Nacional de Turismo determinará los horarios de funcionamiento de los establecimientos turísticos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos únicamente podrán ampliar la franja horaria que haya sido determinada por dicha Autoridad.”

De igual manera, el artículo 45 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo dispone que: “El ejercicio de actividades turísticas podrá ser realizada por cualquier persona

natural o jurídica, sean comercial o comunitaria que, cumplidos los requisitos establecidos en la ley y demás normas aplicables y que no se encuentren en las prohibiciones expresas señaladas en la ley y este reglamento, se dediquen a la prestación remunerada de modo habitual de las actividades turísticas establecidas en el Art. 5 de la Ley de Turismo”.

De la misma manera el artículo 55 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo dispone que: “Para el inicio y ejercicio de las actividades turísticas se requiere además del registro de turismo, la licencia única anual de funcionamiento, la misma que constituye la autorización legal a los establecimientos dedicados a la prestación de los servicios turísticos, sin la cual no podrán operar, y tendrá vigencia durante el año en que se la otorgue y los sesenta días calendario del año siguiente”.

En la misma línea el artículo 58 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo menciona que “La Autoridad Nacional de Turismo, mediante Acuerdo Ministerial establecerá los requerimientos que a nivel nacional deben cumplir los establecimientos de turismo con el objeto de acceder a la licencia única anual de funcionamiento. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos no establecerán requisitos adicionales para tal efecto.”

El artículo 60 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo menciona que, para el pago de la licencia, “los Gobiernos Autónomos Descentralizados, determinarán el valor a pagar por concepto de licencia única anual de funcionamiento mediante la expedición de la ordenanza correspondiente. Estos valores no podrán superar el límite superior determinado en la tabla máxima de valores expedida por la Autoridad Nacional de Turismo. (...)”.

Por su parte el Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución N°0001-CNC-2016, resolvió: “(...) regular las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquiales rurales, respecto al desarrollo de actividades turísticas, en su circunscripción territorial”.

De la misma manera el artículo 6 de la Resolución ibídem, dispone que “en el marco del desarrollo de actividades turísticas, le corresponde al gobierno central, a través de la Autoridad Nacional de Turismo, las siguientes atribuciones de regulación:

1. Expedir la normativa para la regulación de las actividades y servicios turísticos a nivel nacional.
2. Expedir las normas técnicas de calidad de las actividades y servicios turísticos.
3. Regular el tarifario de la licencia única anual de funcionamiento.
4. Establecer los requisitos y estándares para el otorgamiento de los distintos permisos de operación en el ámbito turístico.
5. Establecer los lineamientos básicos de diseño arquitectónico de las facilidades turísticas.
6. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.”

En el artículo 12 de la Resolución ibídem, dispone lo siguiente:

- 1) Controlar que los establecimientos turísticos cumplan con la normativa nacional y cantonal vigente.
- 2) Controlar las actividades turísticas en las áreas de conservación y uso sostenible municipales o metropolitanas, en coordinación con las entidades competentes.

- 3) Establecer mecanismos de protección turística dentro de su circunscripción territorial.
- 4) Otorgar y renovar la LUAF, en función de los requisitos y estándares establecidos por la Autoridad Nacional de Turismo.
- 5) Controlar y vigilar la prestación de las actividades y servicios que han obtenido la LUAF, sin que esto suponga categorización o recategorización, de conformidad con la normativa expedida por la Autoridad Nacional de Turismo.
- 6) Aplicar sanciones correspondientes por el incumplimiento de la LUAF y los requisitos para su obtención, siguiendo proceso y conforme a la normativa vigente.

De la misma manera el art. 1, del Acuerdo Ministerial 1470 del 12 de julio de 2010 y modificado el 11 de julio de 2014, emitido por el Ministerio de Turismo, establece la Regulación de Ventas y Bebidas en cualquier tipo en establecimientos registrados como turísticos determinados en el artículo 5 de la Ley de Turismo.

Por su parte la Procuraduría General del Estado mediante Oficio No. 12978, del 12 de marzo de 2021, la que en su parte pertinente establece: “En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 10 de la Ley de Turismo, 60 del Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo, 12, numeral 4, y 20 de la Resolución No. 0001-CNC-2016, 1 y 2 del Acuerdo Ministerial No. 2018-037, los GAD municipales están facultados para regular, mediante ordenanza, las tasas por la concesión de la LUAF, observando el techo fijado por el Ministerio de Turismo”.

Por su parte la Disposición General Segunda del Acuerdo Ministerial No. 0067 de 17 de septiembre de 2022 publicado en Registro Oficial Suplemento 155 de 23 de Septiembre del 2022 establece: “El ejercicio de control a los establecimientos turísticos que cuentan con Registro ante el Ministerio de Turismo en cuanto a horarios, normas técnicas de prestación de los servicios y demás aspectos operativos, es de competencia exclusiva del Ministerio de Turismo del Ecuador, según la normativa expedida para esos efectos”.

De igual manera el Acuerdo Ministerial MINTUR Nro. 2022-014, Expide el Código de Conducta para la prevención de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en el Contexto de Viajes y Turismo para prestadores de servicios de alojamiento turístico.

En la misma línea el Acuerdo Ministerial MINTUR Nro. 2022-031, expide el Acuerdo Ministerial que determina el horario de funcionamiento de los establecimientos turísticos.

De igual manera mediante Acuerdo Ministerial No. 2023-011 publicado en el Registro Oficial No. 402 de 22 de septiembre de 2023, se expidió el Reglamento de Alojamiento Turístico en Inmuebles Habitacionales.

De la misma manera mediante Decreto Presidencial No. 333 publicado en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 600 de 15 de julio de 2024, se expidió el Reglamento general de aplicación a la Ley Orgánica para el fortalecimiento de las actividades turísticas y fomento del empleo.

En el Acuerdo Ministerial 2018 037 y sus reformas expedidas mediante acuerdos ministeriales 2019 040, 2020 034, 2023 002 fueron derogados mediante Acuerdo Ministerial Nro. 008 2024 de 18 de noviembre de 2024, publicado en el Registro Oficial No. 701 Segundo Suplemento del

miércoles 11 de diciembre de 2024. Este Acuerdo expide los requisitos y tarifario para la obtención de la Licencia Única Anual de Funcionamiento.

Por otra parte, el Oficio Nro. MT-MINTUR-2020-4593-OF suscrito por la Máxima Autoridad del Ministerio de Turismo el 07 de agosto de 2020, recalca que:

- 1) Los GAD cantonales que hubieren suscrito convenios de descentralización de competencias respecto de la LUAF antes de la vigencia del COOTAD, están facultados para establecer valores inferiores o superiores a los fijados por el Ministerio de Turismo, para el pago de esta licencia (...);
- 2) Los GAD cantonales que no hubieren suscrito convenios de descentralización de competencias respecto de la LUAF antes de la vigencia del COOTAD, están obligados a no sobrepasar los valores máximos fijados por el Ministerio de Turismo para el pago de esta licencia; y tienen plena facultad para establecer valores inferiores a los fijados por esta Cartera de Estado.
- 3) En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 7, artículo 57 literales a), b), c) y artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;

IV

OBSERVACIONES ESPECIFICAS AL PROYECTO REGLAMENTARIO

Considerando el contenido íntegro de la propuesta reglamentaria, esta Procuraduría Síndica emite las siguientes observaciones:

1. **En cada artículo se incorporarán los numerales de manera secuencial, conforme a la estructura del articulado.**
2. **En los fundamentos jurídicos del presente criterio jurídico se incluyen artículos adicionales que deberán ser incorporados en los considerandos de la presente ordenanza.**
3. **En el artículo 7, a partir del apartado Servicios complementarios de negocio en establecimientos de alojamiento deberá constar de la siguiente manera:**

Servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.-

Los establecimientos de alojamiento turístico que ofrezcan servicios complementarios, tales como cafeterías, restaurantes, bares, discotecas, salas de recepciones y banquetes, podrán operar conforme a los horarios establecidos en el artículo anterior de la presente Ordenanza, siempre que cuenten con los permisos y autorizaciones correspondientes.

Extensión de horario para bares y discotecas en feriados nacionales y locales.-

Los establecimientos clasificados como bares y discotecas podrán acceder a una extensión de hasta una (1) hora adicional en su horario habitual de funcionamiento durante los feriados nacionales y locales legalmente establecidos.

Excepciones. - En caso de emitirse Resoluciones Administrativas, Acuerdos Ministeriales o Decretos Ejecutivos que establezcan horarios distintos como

consecuencia de actualizaciones normativas o situaciones de emergencia nacional, se aplicarán los horarios determinados en dichos instrumentos legales.

Unidad íntegra de negocios. - Se entiende por unidad íntegra de negocios la prestación de una o varias actividades turísticas dentro de un mismo establecimiento, bajo un solo registro. Los establecimientos de alojamiento turístico que, como parte de sus servicios complementarios, incluyan alimentos y bebidas, entretenimiento, organización de eventos, congresos y convenciones, reuniones, incentivos, conferencias, ferias y exhibiciones; así como centros de convenciones, salas de recepciones, salas de banquetes, balnearios, termas y centros de recreación turística, podrán operar conforme a los horarios establecidos en la tabla que antecede.

Fomento y regulación del sector turístico cantonal. - Regular el desarrollo del sector turístico cantonal en coordinación con los demás Gobiernos Autónomos Descentralizados, promoviendo la creación y el funcionamiento de organizaciones asociativas y de turismo comunitario, de conformidad con la normativa vigente.

4. Dentro del artículo 8.- **Facultad de control Cantonal**, de la mencionada ordenanza agregar las siguientes facultades he incorporarlas como numerales adicionales (7, 8, 9, etc.) o ajustar la redacción al estilo exacto del resto del documento.

- Realizar inspecciones periódicas y extraordinarias a los establecimientos turísticos, de manera coordinada con las unidades municipales competentes.
- Requerir a los prestadores de servicios turísticos la información necesaria para el ejercicio de sus funciones de control, conforme a la normativa vigente.
- Coordinar acciones de control interinstitucional con entidades nacionales, provinciales y otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuando la naturaleza de la actividad turística así lo requiera.
- Promover el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad, sostenibilidad y buenas prácticas turísticas en los establecimientos y actividades turísticas del cantón.

5. Dentro del artículo 11.- **De la mesa Técnica Cantonal de turismo, deberá constar de la siguiente manera.**

- La Mesa Técnica Cantonal de Turismo es un mecanismo institucional de carácter consultivo y participativo, que promueve la participación ciudadana y brinda asesoramiento técnico en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia turística para el cantón.

6. Dentro del artículo 21.- **Derechos de los Prestadores de Servicios Turísticos, sustituir y agregar desde el numeral 4) los siguientes numerales:**

- Acceder a los procesos de capacitación, asistencia técnica y otros incentivos de carácter no económico que contribuyan al desarrollo de la actividad turística

sostenible y a la mejora de la calidad de los servicios que brindan.

- Que sus establecimientos y servicios sean incluidos en los directorios, plataformas digitales y guías oficiales promovidos por las autoridades competentes, en coordinación con el Ministerio de Turismo.
- Ejercer la actividad turística conforme a la normativa aplicable, pudiendo realizar operaciones dentro del cantón siempre que cuenten con la Licencia Única Anual de Funcionamiento correspondiente, incluso si su domiciliación no es local, siempre que estén debidamente registradas y autorizadas según la normativa nacional y cantonal vigente

III CRITERIO JURÍDICO

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría Síndica, determina lo siguiente:

- a) El Concejo Municipal del GAD Guaranda es competente para conocer el proyecto normativo denominado **“Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda”** conforme las consideraciones jurídicas efectuadas en el presente documento.
- b) La aprobación y promulgación del presente ordenamiento normativo, por ser una propuesta de Ordenanza Sustitutiva, deberá seguir el procedimiento parlamentario previsto en el artículo en el artículo 322 del COOTAD, y el artículo 62 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.
- c) Por lo expuesto, esta Procuraduría Síndica, emite criterio legal favorable para que el Concejo Municipal del GAD Guaranda, en ejercicio de la facultad normativa, conozcan y resuelvan la aprobación del proyecto de ordenanza denominado **“Ordenanza Sustitutiva que Regula, Planifica, Controla y Gestiona las Facultades y Atribuciones para el Desarrollo de las Actividades Turísticas en el Cantón Guaranda”**
- d) El presente criterio se circunscribe a los aspectos de orden jurídico, que derivan de la revisión de los documentos y antecedentes provistos para la realización del mismo.
- e) Finalmente, se recomienda que las observaciones específicas realizadas por la Procuraduría Síndica respecto del presente proyecto de Ordenanza Sustitutiva sean incorporadas como observaciones en el primer debate de la sesión respectiva que decida convocar el Secretario del Concejo Municipal del GAD Guaranda

Acompaño en original el expediente parlamentario.

Atentamente,



Abg. Michael Pazmiño Purcachi, Msc.

PROCURADOR SÍNDICO DEL GAD DEL CANTÓN GUARANDA