

# UCUENCA

## Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho mención Derecho Administrativo

### EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL ESTADO EN MATERIA DE TURISMO


Trabajo de titulación previo a la  
obtención del título de Magíster en  
Derecho mención Derecho  
Administrativo

**Autor:**

Sonia Patricia Jaramillo Macancela

**Director:**

Marco Antonio Morales Andrade

ORCID:  0000-0002-9858-1098

**Cuenca, Ecuador**

2025-02-21

### Resumen

El ejercicio de la potestad de regulación y control del Estado en materia de turismo es un tema de gran relevancia para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, la presente investigación examinará las competencias de regulación y control ejercidas por el Estado en materia de turismo y sus implicaciones para el gobierno local de Cuenca y se centra en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. La tesis analiza el marco legal vigente y las políticas públicas relacionadas con el turismo tanto a nivel nacional como local, profundizando en las responsabilidades y funciones del GAD de Cuenca en la promoción, regulación y control de las actividades turísticas dentro de su jurisdicción. El estudio evalúa los mecanismos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el contexto del turismo, identificando retos y oportunidades para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión turística en Cuenca, proporcionando una comprensión del ejercicio de la potestad de regulación y control del Estado en materia de turismo. Los hallazgos contribuyen a la identificación de acciones y estrategias para fortalecer la gestión turística local, propiciando un desarrollo sostenible y equitativo para la comunidad.

*Palabras clave del autor:* regulación estatal, gestión turística local, coordinación gubernamental



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

**Repositorio Institucional:** <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

### Abstract

The exercise of the State's regulatory and control powers in the area of tourism is a topic of great relevance for the Municipal Decentralized Autonomous Government of Cuenca. This research will examine the regulatory and control powers exercised by the State in the area of tourism and its implications for the local government of Cuenca and focuses on the distribution of powers among the different levels of government. The thesis analyzes the current legal framework and public policies related to tourism at both the national and local levels, delving into the responsibilities and functions of the GAD of Cuenca in the promotion, regulation and control of tourism activities within its jurisdiction. The study evaluates the coordination and collaboration mechanisms between the different levels of government in the context of tourism, identifying challenges and opportunities to improve the effectiveness and efficiency of tourism management in Cuenca, providing an understanding of the exercise of the State's regulatory and control powers in the area of tourism. The findings contribute to the identification of actions and strategies to strengthen local tourism management, promoting sustainable and equitable development for the community.

*Author Keywords:* state regulation, local tourism management, governmental coordination



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

**Institutional Repository:** <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

**Índice de contenido**

Resumen.....	2
Abstract.....	3
Índice de contenido .....	4
Dedicatoria .....	6
Agradecimiento .....	7
Introducción.....	8
CAPITULO I Instituciones del Derecho Administrativo relevantes al objeto de la tesis .....	10
1.1 ¿Cuál es la función de la regulación? .....	10
1.1.1 Conceptualización .....	11
1.1.2 La Discrecionalidad en la Regulación .....	12
1.1.3 Principal función de la Regulación.....	13
1.2 ¿Cuál es la función del Control?.....	13
1.2.1 Conceptualización .....	14
1.2.2 Objetivos o Fines del Control .....	14
1.2.3 Principal Función del Control.....	16
1.3 Esquema de Descentralización en el Ecuador.....	18
1.3.1 Finalidad de la Descentralización .....	20
1.3.2 Elementos de la descentralización .....	21
1.3.3 Principios de la Descentralización .....	21
1.3.4 Descentralización y Autonomías.....	23
1.3.5 La Descentralización Política y Administrativa .....	25
1.3.6 La Descentralización Territorial .....	26
1.3.7 Niveles de Gobierno.....	27
CAPITULO II Régimen de Competencias del Estado en Materia de Turismo.....	32
2.1 La Competencia: Generalidades .....	32
2.2 Distribución de Competencias .....	33
2.2.1 Competencias del Estado Nacional .....	34
2.2.2 El Municipio.....	37

CAPÍTULO III El conflicto de competencias .....	42
3.1 Definición de las competencias concurrentes entre el Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales .....	42
3.2 Definición de las competencias exclusivas en relación al Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	42
3.3 Conflicto de Competencias.....	43
3.3.1 El Consejo Nacional de Competencias .....	44
3.4 Análisis de la Duplicidad de Funciones Estado-Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	46
3.5 Propuesta para la Coordinación de Responsabilidades en el Ámbito Turístico entre el Gobierno Nacional de Ecuador y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con énfasis en el GAD de Cuenca y su Fundación "Turismo para Cuenca" .....	47
3.5.1 Planteamiento del problema.....	47
3.5.2 Justificación.....	48
3.5.3 Objetivos .....	49
3.5.4 Propuestas de Acción .....	49
Conclusiones y Recomendaciones .....	51
3.6 Conclusiones.....	51
5.7 Recomendaciones.....	51
Referencias .....	53

## **Dedicatoria**

A Dios que es quien determina mi camino, a mi abuela materna Florencia quien desde niña me acompañó con su bendición y sus oraciones, a mis padres Guillermo y Ruth quienes han sido el ejemplo de lealtad y perseverancia, a mis hijas Ana Sofía y María Antonia quienes son mi fuerza y el impulso cada día.

## **Agradecimiento**

Agradezco a la Universidad de Cuenca por haberme brindado esta valiosa oportunidad académica que me ha permitido crecer profesionalmente, al Dr. Álvaro Méndez Director del Programa de Maestría y un agradecimiento especial al Dr. Marco Morales Andrade Tutor de este trabajo de investigación quien con sus amplios conocimientos ha sabido orientarme y dirigirme para poder culminar mis estudios de cuarto nivel.

## Introducción

El turismo constituye un conjunto de actividades de suma importancia a nivel mundial en materia cultural, social y económica. Su crecimiento constante y su capacidad para generar empleo y desarrollo han llevado a los Estados a ejercer una potestad de regulación y control sobre esta industria. El presente trabajo de maestría se enfoca en analizar y comprender el desempeño de la potestad de control y regulación del Estado en materia de turismo, específicamente aplicado al contexto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca.

Cuenca, una ciudad ubicada en la región andina de Ecuador, es reconocida por su riqueza histórica, cultural y natural, convirtiéndola en una atractiva locación a nivel local y global para el turismo. El GAD Municipal de Cuenca cuenta con la responsabilidad de gestionar y regular esta actividad en su territorio, en aras de la promoción de un turismo con criterios de sostenibilidad, preservar el patrimonio local y maximizar los beneficios económicos para la comunidad.

Ciertamente, el desempeño de la potestad de control y regulación del Estado en materia de turismo implica el establecimiento de políticas, normativas y mecanismos de supervisión que garanticen la calidad de los servicios turísticos, la defensa ambiental, el aseguramiento de los derechos de los visitantes y la promoción de la intervención activa de las comunidades de la localidad en el desarrollo turístico.

En este contexto, resulta fundamental analizar cómo se ejerce esta potestad en el GAD Municipal de Cuenca, identificando las políticas implementadas, las instituciones involucradas y los desafíos que enfrentan en la gestión turística. Además, se examinarán las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas de otros destinos turísticos similares, en aras de la generación de recomendaciones y sugerencias para mejorar y fortalecer el desempeño de potestades de regulación y control en Cuenca.

El presente trabajo de maestría se estructura en base a una revisión bibliográfica exhaustiva, análisis de documentos normativos, entrevistas con actores clave en la gestión turística local y estudios de casos relevantes. Los resultados obtenidos a partir de esta investigación permitirán comprender y la evaluación de las políticas y su eficacia y acciones implementadas hasta el momento, así como proponer estrategias innovadoras que contribuyan al desarrollo sostenible y equitativo del turismo en Cuenca, bajo el desempeño adecuado de la potestad de regulación y control del Estado.

Con este estudio se busca aportar al conocimiento académico y ofrecer recomendaciones prácticas para fortalecer la gestión turística en el contexto del GAD Municipal de Cuenca, teniéndose como objetivo último de promover un turismo responsable, inclusivo y con criterios de sostenibilidad para el beneficio de los visitantes y las comunidades de la localidad.

Este trabajo de maestría analiza el desempeño de las potestades de control y en materia de regulación del Estado en materia de turismo, aplicado al contexto del GAD Municipal de Cuenca. Se destaca la relevancia a nivel económico y cultural de las actividades turísticas, así como la responsabilidad del gobierno local en su gestión. El estudio se enfoca en comprender las políticas implementadas, las instituciones involucradas y los desafíos enfrentados. El objetivo final es contribuir al conocimiento académico y ofrecer propuestas prácticas para mejorar la gobernanza turística en Cuenca.

## CAPITULO I

### Instituciones del Derecho Administrativo relevantes al objeto de la tesis

#### 1.1 ¿Cuál es la función de la regulación?

Es importante indicar en este contexto que hablar de regulación es referirse a la intervención pública mediante normas legales a través de las cuales la administración pública busca que tanto conductas como acciones de los administrados se encuentren dentro de una esfera o un límite reglamentario impuesto por una normativa que rige al sector público; de esta forma la administración pública hace uso de su facultad discrecional en el sentido de ser considerada como una actividad administrativa mediante la cual se posibilita la imposición de obligaciones jurídicas a los administrados.

La regulación puede ser considerada de este modo como una actividad inherente a las funciones que desempeñan las administraciones públicas, en el marco fundamental de emitir disposiciones, actos administrativos, que por lo general conllevan inmersos en sí autorizaciones, sanciones y prohibiciones.

Importante resulta mencionar lo que señala el autor Juan Carlos Cassagne quien manifiesta que los entes encargados de las regulaciones, del mismo modo que el resto de entes de naturaleza administrativa, carecen de aptitudes de actuación de forma externa al marco especial de sus normas que atribuyen competencias. Tales reglas, entendidas como el precepto de la especialidad de competencia, establece una de las principales garantías del Derecho Administrativo de la actualidad (Cassagne, 2010, pág. 360).

El mismo autor señala al respecto que si se llegara a transgredir o incumplir esta regla, un determinado acto se vería afectado de invalidez absoluta, en virtud de la estrecha conexión que existe con el orden público administrativo, quedando exentos únicamente los casos en los cuales exista una alteración respecto del grado de jerarquía dentro de un mismo órgano; en consecuencia, el ámbito de actuación de un órgano administrativo deberá estar ajustado a una norma sin poder extenderse o extralimitarse por voluntad del agente público todo esto conforme al principio de especialidad que se ha mencionado.

Ahora bien, respecto de las facultades que poseen los entes reguladores el autor señala que principalmente recaerá en el hecho de armonizar lo que respecta a la actividad económica con los principios jurídicos; considera entonces a la regulación como una verdadera potestad que puede abarcar desde actividades administrativas con la fiscalización de un servicio, control de tarifas hasta temas de orden disciplinario e imposición de sanciones, por ello haremos hincapié en el hecho de que toda potestad consiste sustancialmente en un poder jurídico, en este caso es considerado un poder de la Administración el cual debe desarrollarse y justificarse en un sentido de ser totalmente favorable para la colectividad; en razón de que se podrían generar cargas u obligaciones para los particulares, por lo cual el fundamento

habilitante de competencia de esta potestad deberá estar atribuido a la existencia previa de una norma expresa. (pág. 361-364)

### 1.1.1 Conceptualización

La Regulación es considerada como las actuaciones administrativas cuyo propósito es la ordenación, limitación, decisión y planificación respecto a determinadas actuaciones hechas por los particulares (Vergara Blanco, 2018, pág. 29). Conforme a ello, Montero Pascual (2014, pág. 27) comprende a la regulación como la actuación administrativa referente al control que se ejerce sobre el mercado a través de imponer responsabilidades a sus operadores, las cuales, dada su naturaleza jurídica, operan de forma proporcional a finalidades de carácter público establecidas de forma objetiva conforme a la ponderación realizada por la administración en un marco de suma discrecionalidad.

Por otra parte, Moreno Castillo (2019, pág. 59) manifiesta que las regulaciones constituyen la funcionalidad interventora estatal cuyo rol principal se realiza por la dirección de la administración pública. Aunado a ello, se destaca el rol activo de los entes jurisdiccionales y legislativos referentes a establecer normativas generales de naturaleza jurídica y de alcance general.

Resulta interesante mencionar lo que el mismo autor considera como principios de la Regulación haciendo así la siguiente consideración:

- a) El principio de necesidad o subsidiaridad: Este es el canon o patrón para determinar, por parte del regulador, cuándo la regulación es necesaria o no; es decir que resulta preciso justificar por qué se regula con la intención de evitar el subjetivismo y las decisiones irracionales.
- b) El principio de eficacia y eficiencia: Significa que las decisiones regulatorias que se basan en objetivos deben obtenerse de forma real con la finalidad de que así dichas decisiones resulten verdaderamente eficaces.
- c) El principio de proporcionalidad: mediante el cual se pretende dar la pauta al regulador de que las decisiones empleadas para regular deben ser proporcionales, dicho de otro modo las restricciones o limitaciones que se impongan deberán ser adecuadas para poder garantizar la consecución de los fines o los objetivos que se persigan.
- d) El principio de la seguridad jurídica: Es decir que lo que se persigue es que la regulación sea clara, de fácil comprensión, que no sea excesiva sino que más bien actúe regulando lo necesario; que no se dejen vacíos y que las normas no resulten contradictorias, sino que la producción de estas mantenga una adecuada coordinación con la finalidad de evitar incongruencias y de esta manera se pueda entender las razones con las que se justifica las medidas adoptadas.

- e) El principio de transparencia: Relacionado con el acceso a la normativa y los documentos que forman parte de su elaboración y de manera general se refiere al acceso a toda la información pública que concierne a la norma.
- f) Principio de imparcialidad: Mediante el cual se pretende que la regulación no sea discriminatoria ni tenga en consideración factores de interés particular, así como tampoco motivaciones subjetivas; por el contrario la regulación debe estar orientada a garantizar y reconocer derechos y de igual forma imponer obligaciones a todos por igual, exceptuando únicamente motivaciones objetivas de interés general.
- g) Principio de participación: relacionado con el procedimiento de la producción normativa por parte de quienes regulan
- h) Principio de coordinación: con el cual se busca que exista coordinación respecto de lo que se regula y así evitar que se genere duplicidad a cerca de lo que se regula y con esto haya incongruencia y descontextualización de las decisiones regulatorias. (Moreno Castillo , 2019, págs. 73-79)

### 1.1.2 La Discrecionalidad en la Regulación

En este contexto podemos colegir que la potestad reguladora tanto del nivel estatal como de los diferentes niveles de gobierno haremos referencia de forma puntual a la de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que será objeto de nuestro estudio; debe estar siempre orientada a la protección del interés común y no de intereses particulares, así como debe estar basada en un equilibrio en aquello que se considere sujeto a regular mediante normativa, de esta manera la administración pública si bien tiene la potestad de hacer uso de su facultad discrecional en este ámbito no podrá extralimitarse en sus capacidad de intervención reguladora y colateralmente en su toma de decisiones.

Es decir, que las actuaciones discrecionales de las administraciones públicas independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan deberán estar totalmente motivadas y a más de ello deberán estar basadas en un sentido de proporcionalidad entre la consecución de objetivos orientados al bien común y el contenido de un determinado acto administrativo.

No obstante, la actuación discrecional de la administración pública, conforme a los límites legales, amerita un férreo control. Precisamente, estas profundas limitaciones son fijadas en aras de su necesidad para la adaptación de las conductas o supuestos (ex ante) frente a determinadas circunstancias o elementos fácticos (Carbajales , 2019, pág. 86).

En el Ecuador la regulación puede nacer de los diferentes niveles de gobierno de esta manera la capacidad de legislar le es atribuida al gobierno central el cual crea, modifica o extingue normativa; y por otra parte encontramos la capacidad legislativa que le es atribuida a los GAD

de regular mediante normativa como por ejemplo la creación de las ordenanzas municipales haciendo uso de su capacidad reglamentaria; sin olvidar que esta capacidad tiene como límite la Constitución y lo que en ella se encuentra expresamente determinado.

Por esta razón resulta de suma importancia hacer una distinción sobre la potestad reglamentaria y la facultad de control; con la facultad de control se busca una debida aplicación de la ley a través de reglamentar las normas de carácter general. Mientras que, la potestad normativa, con apego a todo aquello que se encuentre establecido en la Constitución, conlleva la posibilidad de emitir normativa tanto de carácter general como particular; en este sentido, las regulaciones, entendidas de forma lata, están presentes constantemente actuando de forma complementaria para la determinación de normativas legales al establecer un marco para las reglas administrativas (Vergara Blanco , 2018, pág. 29).

### **1.1.3 Principal función de la Regulación**

Se puede considerar entonces como la principal función de la regulación el hecho de normar tanto las actuaciones de las administraciones públicas así como las conductas de los administrados dentro de una esfera de límites que estén siempre orientados a satisfacer las necesidades de una colectividad; dicho de otra manera, que se propenda al desarrollo del interés común a través de las decisiones y el campo de acción de la administración y el desarrollo de las diferentes actividades y conductas de los administrados, a través de la creación de normas que resulten viables en este aspecto.

Por otra parte, el autor Jaime Santofinio cuando estudia la actividad reguladora resalta que es innegable la potestad de las autoridades para expedir regulaciones de carácter general que abordan materias y áreas específicas que por su complejidad ameritan este tipo de regulación. En definitiva, es necesaria la presencia de regulaciones de organismos públicos especializados, que determinen la conducta que deben seguir los ciudadanos por sí mismos o mediante la regulación de autoridades públicas. (pág. 354-355)

### **1.2 ¿Cuál es la función del Control?**

Dentro del Sector Público, la potestad de control puede ser considerada desde dos aristas, por una parte, el control que ejerce la administración pública sobre las actuaciones y las conductas de los administrados de esta forma puede ser considerado como el mecanismo que se utiliza con la finalidad de que los límites que han sido establecidos por un determinado ordenamiento jurídico sean respetados, a través de la creación de diferentes sistemas de control.

De otro lado, el control se encuentra también orientado respecto de las actuaciones de la administración pública con lo que claramente se pretende evitar que exista abuso de poder con lo que podrían verse afectados derechos fundamentales por un uso excesivo y arbitrario

de poder. Visto desde esta perspectiva, encontramos que la controlaría aplicada como limitantes frente a la amenaza del abuso de poder, tiene por propósito prevenir la ruptura del marco jurídico de parte de los entes administrativos estatales (Zambrano, 2017, pág. 157).

### 1.2.1 Conceptualización

De acuerdo con Parada (2010, pág. 65), el control corresponde a las actuaciones destinadas a verificar que las entidades de naturaleza administrativa estén realizando actuaciones y cumpliendo con sus finalidades apegadas a la legislación. Para tales efectos, son sujetos de responsabilidad, aparte de la propia administración, los entes jurisdiccionales y las cámaras legislativas.

El control es considerado también como la cualidad reguladora de las actuaciones de carácter administrativo sobre los entes objeto de regulación, específicamente a través de la aplicación de responsabilidades jurídicas (Montero Pascual, 2014, pág. 29). De acuerdo con el CONAM (CONAM, 2001, p. 27), comprende las facultades de supervisión de la aplicación de normativas y cumplimiento efectivo de los servicios públicos, adicionalmente, comprende el control fiscal y la aplicación de mecanismos de regulación por parte de la ciudadanía.

En consecuencia, podemos decir que visto el control como una potestad que ejerce el poder público, se concluye que este hace referencia a un compendio de mecanismos previstos para asegurar los límites fijados para el poder. En tal sentido, estas disposiciones buscan preservar la libertad y el conjunto de derechos esenciales de las personas. Por ende, el control representa un medio de supervisión dedicado a velar por el marco normativo (Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, s.f., págs. 28-29).

### 1.2.2 Objetivos o Fines del Control

Respecto de los objetivos o fines que tiene el control consideramos la siguiente distinción realizada por el autor Ramón Parada de la siguiente manera:

- a) Control de Legalidad: mediante el cual se busca una comprobación en cuanto a la actividad de la Administración está siendo acorde en cuanto a las reglas impuestas de forma imperativa por el ordenamiento jurídico, lo que claramente permite considerar que la Administración es responsable de ejercer un control de legalidad de los órganos jerárquicamente superiores sobre los inferiores.
- b) Control de oportunidad: con el cual se contempla la posibilidad de valorar las diferentes decisiones que se puedan adoptar por parte de un órgano determinado dentro de un margen de discrecionalidad según la competencia que este se encuentre facultado a ejercer.
- c) Control de eficacia: pretende verificar que la actividad de la Administración sea proporcional y equilibrada en cuanto a los costes y los logros obtenidos. Sin embargo, este tipo de control actúa escasamente respecto de la actividad administrativa

ordinaria, pero tampoco resulta inexistente más bien estaría relacionado con actividades de carácter industrial cuando estas son desarrolladas por entes o empresas públicas.

- d) Control sucesivo: Actúa a posteriori, respeta la libertad de actuación del órgano controlado, empero este podría resultar ineficaz en cuanto una determinada actividad indeseada se haya producido; más bien su eficiencia está relacionada con un efecto disuasorio que se puedan producir sobre diferentes órganos en cuanto a la exigencia de responsabilidad que hayan dado lugar los resultados del control.
- e) Control permanente: Este tipo de control se entiende como la vigilancia continua sobre un servicio, este tipo de control está orientado a que se genere la existencia de un funcionamiento de correcto de un servicio que se encuentre a cargo de un jerárquico superior.

Por otro lado, dentro de este tema consideramos importante hacer referencia respecto del control administrativo que se ejerce sobre las entidades descentralizadas, para lo cual tomamos en cuenta la apreciación que hace el autor Juan Carlos Cassagne quien manifiesta que los parámetros de alcance del control que realiza la Administración Central sobre las entidades descentralizadas se trata de un control distinto del jerárquico el cual se caracteriza por lo siguiente:

- a) Cuando el acto tenga por único objeto controlar la validez de la entidad descentralizada, sin dejar lugar a consideraciones de oportunidad, mérito o conveniencia.
- b) El acto que se examina no puede modificarse y sólo puede aceptarse o rechazarse; este control se conoce como administrativo o tutelar, por lo que prohíbe la opción de dictar órdenes, estableciendo una característica de control jerárquico (pág. 338-339).

De todo lo antes expuesto podemos entonces de cierta forma concluir que en un sentido más amplio de forma general el control dentro de un marco legal corresponderá a la autoridad o a su vez a una determinada entidad pública en donde al ser consideradas como titular del cumplimiento de esta potestad serán las encargadas de emitir las directrices que resulten necesarias para su correcto ejercicio.

Younes Moreno (2016, p. 38) apunta que la entidad pública que le asigna las funciones ejercerá el control directo sobre el cumplimiento de los fines, objetivos, políticas y programas, sin menoscabo de los controles aplicables derivados de la naturaleza de la actividad a las que debe sujetarse el particular.

No obstante, podemos colegir en que la misión de la administración pública en este aspecto es ejercer un control mediante el cual se dé cumplimiento por parte de los particulares a lo que se ha dispuesto; y de otra parte la administración pública y sus entidades estarán también

sujetas a que se ejerza control en cuanto a sus atribuciones y su accionar, respetando los límites de discrecionalidad que poseen y evitando que se configure un actuar arbitrario o abuso de poder como lo hemos indicado en líneas anteriores.

### **1.2.3 Principal Función del Control**

Al respecto de todo lo antes dicho, podemos manifestar entonces que, la función de la potestad de control debe estar siempre orientada y enmarcada tanto a lo que se encuentra determinado en la Constitución considerada Ley Suprema y por ende a todo el aparataje jurídico que emana de ella, lo que se pretende entonces con ello es que se genere un sentido de responsabilidad en las actuaciones tanto de la administración pública como de los administrados, a sabiendas de que si las limitaciones que se han impuesto llegaren a ser infringidas conllevaría la imposición de una sanción determinada la cual podría ser considerada como la consecuencia jurídica por haberse extralimitado en una actuación sin considerar los límites que se han impuesto bajo los preceptos de una norma que la precede. Jaime Orlando Santofimio (2017, pp. 354-355), al estudiar la concepción clásica de la actividad administrativa indica que, la actividad administrativa conocida como «control, intervención, y vigilancia» es aquella que está específicamente diseñada con el fin de permitir a las autoridades tomar decisiones, realizar o desarrollar operaciones que tiendan a intervenir en la actividad de los administrados en interés del público al tiempo que intenta preservar un equilibrio crucial en sus interacciones con los administrados.

Por otra parte, es importante hacer mención a cerca de la imparcialidad con la que el control debe ser ejecutado en apego a lo que expresamente se encuentre delimitado dentro de la normativa; es decir que en este punto podemos colegir que un control efectivo lo podemos conseguir mediante la regulación que se establezca sobre acciones y conductas de forma bilateral administración pública- administrados.

Consecuentemente, quienes están llamados a ejercer el control serán los responsables de comprobar que las limitaciones que se han impuesto sean respetadas. Sin embargo, si no existe un adecuado medio de control hacia las limitaciones que se han establecido este resultara poco efectivas y muy distantes de cumplir con el objetivo real que busca la potestad de control dentro del sector público.

Consecuentemente, el COOTAD (2010) en cuanto a regulación y control en su artículo 54 literal g) establece que dentro de las atribuciones del GAD local, figura que, controlar, fiscalizar y promover la expansión de las actividades turísticas cantonales en colaboración con otros GAD, con un enfoque en fomentar el desarrollo y operación de grupos asociativos y empresas de turismo comunitario.

En el marco del presente estudio, con relación al marco competencial en materia turística respecto al control y normatividad, en los hechos estas han correspondido al GAD Municipal

del Cantón Cuenca, cuyas facultades han sido delegadas a la Fundación Municipal Turismo para Cuenca (FMTPC) respecto a su ejecución; actualmente encontrándose imposibilitadas de ser ejecutadas en virtud de que están sujetas al orden de jerarquía normativa vigente.

Si bien el artículo 9 de la Ordenanza de Turismo de Cuenca exige el establecimiento de una organización técnica para la gestión, promoción, regulación y seguimiento de las actividades turísticas cantonales en el destino, no se requiere la FMTPC. La FMTPC sólo podrá actuar de conformidad con las facultades y deberes que expresamente le otorga su estatuto de creación, este ordenamiento, la Ley de Turismo, sus reglamentos, los reglamentos de la Autoridad Nacional de Turismo (ANT), y cualesquiera delegaciones o transferencias de autoridad hecha al efecto.

El Estatuto de esta Institución no contempla de forma expresa estas atribuciones, ocurriendo así lo que se conoce como dispersión normativa, lo que ha generado un conflicto en el accionar directo de cumplimiento de las competencias que se mencionan; por el contrario, este cuerpo legal dentro del artículo 6 expresamente determina que entre sus fines se encuentran el desarrollo integral de la industria de viajes y turismo, la promoción de viajes y la preservación y conservación del patrimonio turístico natural y cultural, todos ellos bajo la jurisdicción del cantón Cuenca. Para ello, organizaría y promovería estratégicamente diversas actividades turísticas a nivel cantonal o regional bajo el pretexto de la protección al consumidor y la seguridad turística.

Al mantener información turística consistente y precisa sobre los recursos y productos turísticos, incluido el turismo artesanal, para enseñar dichos productos, activar los recursos disponibles y, lo que es más importante, fomentar una conciencia general sobre el valor del turismo, el respeto por el medio ambiente y la comprensión de los culturas distintivas de cada localidad, dicha planificación, que deberá estar en consonancia con la planificación nacional, promoverá al cantón Cuenca como un destino turístico relevante.

Finalmente, el artículo 16 de la Ley de Turismo (2002) establece que corresponderá al Ministerio de Turismo la regulación nacional, la planificación, la promoción del derecho internacional, la facilitación, la información estadística y el control del turismo, así como el control de la actividad turística, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. Para el cumplimiento de estas atribuciones, el Ministerio de Turismo colaborará con los organismos sectoriales.

El artículo 58 del mismo cuerpo normativo, por su parte, establece que los organismos locales, regionales y seccionales colaborarán con el Ministerio de Turismo para llevar a cabo la regulación, control y demás disposiciones creadas en el ámbito de su competencia.

Para un mejor entendimiento de lo expuesto, tomamos en consideración los conceptos de forma textual que Roberto Dromi (2015) hace sobre lo que se considera jerarquía y

competencia. Concretamente, las entidades administrativas mantienen una jerarquía de subordinación, coordinación y supraordinación como eslabón piramidal de su conexión, en tal sentido, la Administración se configura en una estructura piramidal, con cada línea conduciendo a la misma cima.

Así, la sucesión de varias entidades Administrativas conectadas por una misma materia constituye las líneas jerárquicas tienen una posición jerárquica como resultado de sus variadas competencias, y el posicionamiento o lugar de cada órgano en una jerarquía se conoce como grado jerárquico. Por otro lado, la competencia constituye el compendio de derechos, facultades y responsabilidades que deben ejercer los órganos de gobierno.

Es decir que claramente cómo se puede evidenciar por un tema de orden jerárquico de la normativa que se ha referido, en la ciudad de Cuenca la Ordenanza turística, no puede entonces ser cumplida en su sentido objetivo por los vacíos normativos respecto del resto del ordenamiento jurídico colateral que no guarda armonía para la aplicación de esta ordenanza. Se entiende que debe existir un trabajo coordinado y conjunto tanto del ente rector y el GAD cantonal; no obstante, como se ha indicado en líneas anteriores la falta de adecuada regulación normativa dentro de las normas de menor jerarquía genera conflicto y una verdadera imposibilidad de asumir de forma correcta las competencias que referimos anteriormente, dejamos sentado así este precedente para el análisis de esta problemática que se realizara más adelante dentro del presente trabajo de investigación; a más de coexistir una problemática en cuanto a las competencias y forma de ejecución respecto del Ministerio de Turismo como ente rector y el GAD del Cantón Cuenca a través de la FMTPC como se ha indicado.

### **1.3 Esquema de Descentralización en el Ecuador**

Al calificar al Ecuador como un Estado Constitucional que defiende la justicia y los derechos humanos, se considera providencial para el desarrollo de este tema hacer referencia a las consideraciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador en su primer párrafo, artículo 1; también es social, democrática, soberana, independiente, unitaria, multirracial y laica. Y está estructurado como una república y funciona bajo un sistema de gobierno descentralizado.

Como se puede observar por mandato de la Ley Suprema (2008) de nuestro país, los procesos de descentralización son más que un mecanismo común de la Administración estatal, al contrario, estos se traducen a ser considerada como una vía de gobierno conducente a que el Estado ecuatoriano sea equitativo y organizado. En un Estado unitario descentralizado, ciertas entidades geográficas, prescindiendo a la descentralización por servicios, tienen un dominio de competencia que les es exclusivo y lo ejecutan a través de

sus propios órganos, no a través de representantes del poder central (Cervantes Anaya, 2009, pág. 102).

De igual forma, dentro del marco constitucional se enmarcan las ideas que orientarían la gestión pública, una de las cuales es la descentralización. El artículo 227 define la administración pública como una especie de servicio a la comunidad regida por los conceptos de eficacia, eficiencia, jerarquía, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por otra parte, encontramos una importante definición de Descentralización dentro del COOTAD (2010) al considerarla como la necesaria, continua y completa transferencia de competencias del gobierno central a los GAD, tal y como se dictó en su artículo 105., con las correspondientes capacidades humanas y recursos financieros, materiales y técnicos, constituye la descentralización de la gestión estatal.

Roberto Dromi (2015, pág. 888) refiere una importante consideración respecto de lo que considera como sistemas de organización del Estado de lo cual indica que, para el cumplimiento de sus funciones particulares, el Estado, en su condición de persona jurídica, opera a través de órganos y entidades. Por lo tanto, adopta muchas estructuras organizativas, incluidas la centralización, la descentralización y la desconcentración, para desempeñar las responsabilidades administrativas.

El autor Rafael Oyarte (2022, pp. 268-9) acertadamente manifiesta al respecto como en varios niveles, cada Estado tiene una división político-administrativa, a veces conocida como estructura de régimen sectorial. De acuerdo a cada sistema, por ejemplo, típicamente se establecen regiones, departamentos, provincias y municipios. Estas entidades también son conocidas como cantones, distritos, comunas o delegaciones, entre muchos otros nombres, así como entidades menores como juntas parroquiales o vecinales. La descentralización puede ocurrir en un nivel, en muchos niveles o en todos.

En la historia de nuestro país, dentro de los enunciados constitucionales respecto de la descentralización encontramos que la Carta Magna de 1979 en su artículo 118 únicamente hacía referencia a una descentralización administrativa; posteriormente en la Constitución de 1998 la descentralización adquiere ya un sentido más amplio en donde se considera ya un esquema político seccional y de esta manera podemos decir que nace una nueva estructura de descentralización, en la cual existe un verdadero traslado de competencias, como se lo ve reflejado según lo que determina su artículo 226.

Esta normativa establece que el poder del gobierno central puede ser descentralizado, con excepción del manejo de la deuda externa, el control de la política exterior y de las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y las expresamente prohibidas por la constitución y los convenios internacionales. La descentralización hace imposible que

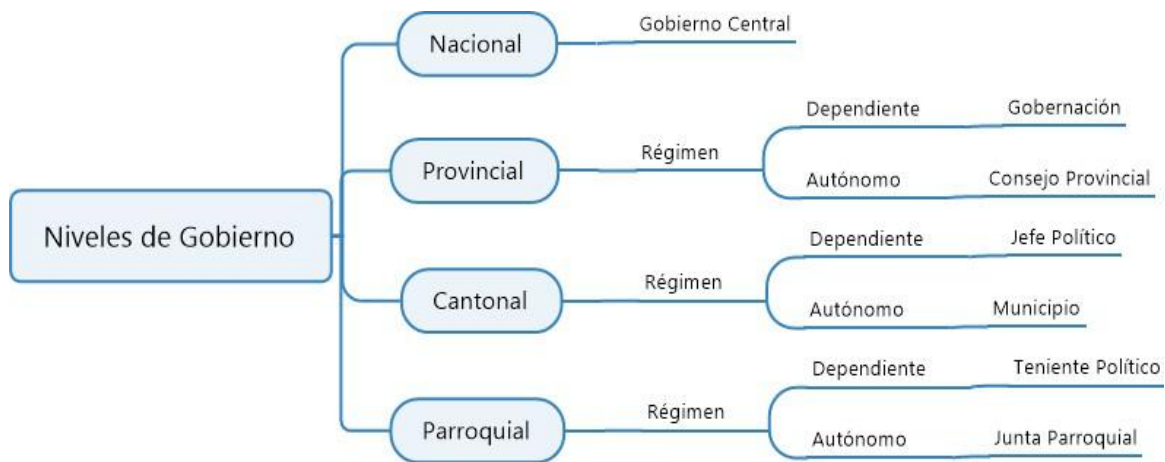
la transferencia de recursos iguales o la transferencia de autoridad ocurran sin la otra. En el caso que una entidad seccional lo solicite, siempre y cuando posea la potestad operativa para su aceptación, se requerirá la descentralización.

De lo antes dicho podemos observar como el concepto de descentralización en la diferentes Constituciones ha ido evolucionando hasta llegara al precepto actual de nuestra Constitución en donde se considera a la descentralización como un deber primordial del Estado; lo cual se encuentra plasmado en su artículo 3 numeral 6, al plantear la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, potenciando los procesos de autonomía y descentralización, de acuerdo con las responsabilidades fundamentales del Estado.

De esta manera, es evidente esta figura ha pasado de ser un simple proceso y tener un sentido de cierta manera opcional en el cual se carecía de que exista una garantía por parte de los gobiernos en el sentido de que se asuman y se ejecuten nuevas competencias, a ser una figura obligatoria que claramente se encuentra basada en un marco de competencias otorgadas a cada nivel de gobierno según como corresponda.

El siguiente esquema se basa en la estructura del Estado:

**Figura 1. Estructura del Estado ecuatoriano.**



Fuente: Elaboración propia.

### 1.3.1 Finalidad de la Descentralización

En este sentido, podemos decir que el fin más importante que busca cumplir la descentralización es que mediante una redistribución de competencias el Estado se fortalezca y se rompa un esquema tradicional de una forma de gobierno centralizada carente de una adecuada distribución de ejercicio de funciones.

La descentralización, definida como la transferencia de competencias del Estado central a los distintos gobiernos seccionales o autónomos, representa así más que un mecanismo o herramienta; también representa una forma de avanzar hacia un estado equitativo, equilibrado y solidario en el que se priorice la redistribución equitativa de la riqueza, el

fortalecimiento de los gobiernos locales y nacionales, así como el desarrollo territorial próspero y el bienestar general de los ciudadanos (Batallas Gómez, 2013, pág. 10).

### **1.3.2 Elementos de la descentralización**

Claro está, tomando en cuenta la descentralización administrativa según lo que indica el maestro Efraín Pérez podemos indicar como elementos los siguientes:

1. La presencia de personerías jurídicas de derecho público alternas a la persona jurídica estatal y sus competencias administrativas. Es decir que cabe hacer en este punto una distinción entre lo que se considera descentralización y desconcentración, siendo la primera la transmisión desde el nivel administrativo central de las competencias a las personerías jurídicas de derecho público, y la segunda por el contrario ocurre cuando la transferencia de competencias no ha sido otorgada a estas personas jurídicas que inclusive poseen un patrimonio propio sino que más bien está otorgada unidades administrativas en general del gobierno central como por ejemplo subsecretarías, direcciones, etc. De lo antes dicho podemos manifestar entonces que, la desconcentración, es una estrategia organizacional que implica otorgar autoridad clave para la toma de decisiones a los representantes del gobierno central que se sientan en la parte superior de varios distritos electorales administrativos o de varios servicios (Pérez, 2006, pp. 257-8).
2. Una hacienda pública, una base presupuestaria e ingresos autónomos; fondos que son considerados como públicos, con los que se pretende cumplir un objetivo o una finalidad específica que resulta ser el mismo para el que una determinada entidad se ha creado.
3. Que exista el control tutelar del Estado sobre el ente descentralizado; en donde es posible determinar un grado superior o inferior de sujeción del ente en relación al Estado de forma general y de su administración particularmente, tomando en consideración las diferentes clases de entidades tales como las adscritas, autónomas, los GAD, las universidades, ejerciendo así el Estado sobre ellas el poder de tutela en un mayor o menor grado (pág. 257-8). Dicho de otra manera, la descentralización es un signo de autonomía pero no de independencia, por lo que las autoridades nacionales, que son las protectoras del interés público, tienen la facultad de ejercer cierto control sobre las autoridades descentralizadas en aras de prevenir los excesos en detrimento de su autonomía y pongan en peligro los intereses del país o incluso las mismas instalaciones (Vidal Perdomo, 1987, p. 64).

### **1.3.3 Principios de la Descentralización**

Para este efecto, nos basamos en aquellos principios que están plasmados en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010).

- **Subsidiariedad:** El gobierno central no ejercerá la jurisdicción que puedan ejercer los distintos niveles de gobierno, según esta noción, que enfatiza la administración de servicios, capacidades y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos al pueblo.
- **Solidaridad:** Es una noción que pretende garantizar que todos los niveles de gobierno compartan la responsabilidad de promover el desarrollo justo, equitativo y equilibrado de los distintos distritos territoriales, es decir, que exista un esfuerzo cooperativo que pueda ayudar a concretar los objetivos de la descentralización. Corresponde al Estado aplicar una redistribución equitativa en aras de satisfacer de requerimientos imprescindibles que se orienten hacia la realización de una vida feliz, conforme a este principio.
- **Participación ciudadana:** Se considera como un derecho que brinda a los ciudadanos la oportunidad de exigir responsabilidad por las metas o logros de un determinado GAD, así como transparencia en la gestión de los líderes.
- **La coordinación y la corresponsabilidad:** Con base en este principio, la totalidad de niveles gubernamentales cuentan con una responsabilidad entre sí respecto del desempeño de sus funciones, es decir plantea la necesidad de que trabajen de una manera articulada y en conjunto lo cual posibilita que se puedan acordar los mecanismos necesarios con el fin de administrar tanto sus propios asuntos, así como como la gerencia de sus bienes con eficiencia.

Se habla también de que la descentralización debe cumplir con un principio de flexibilidad. De acuerdo con el CONAM (CONAM, 2001, p. 15), esto implica que la descentralización debe adaptarse a las características únicas de cada lugar. En otras palabras, al tratarse de situaciones diversas, la prestación de servicios no debe hacerse de manera consistente.

Cabe destacar, que la Corte Constitucional, en el Dictamen No. 3-21 OP (2021), publicado en la Edición Constitucional No. 206 del Registro Oficial el 26 de julio de 2021, ha establecido un importante principio: el principio de progresividad en relación a la entrega de competencias. Según este principio, una vez que una competencia ha sido transferida a un nivel de gobierno descentralizado, no puede ser nuevamente centralizada por disposición de la ley.

Este principio de progresividad es fundamental para garantizar la estabilidad y continuidad en el ejercicio de las competencias descentralizadas. Significa que una vez que un GAD ha asumido una competencia, esta no puede ser revertida o centralizada nuevamente a través de una ley, por lo que esta postura de la Corte Constitucional busca salvaguardar los avances en la descentralización y evitar retrocesos en el proceso de transferencia de competencias.

De esta manera, se promueve la autonomía de los gobiernos locales y se asegura que las competencias transferidas sean ejercidas de manera continua y estable. A su vez, es importante destacar que este principio de progresividad no impide que se realicen ajustes o modificaciones en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, siempre y cuando dichos ajustes no vulneren el principio de progresividad y se realicen en el marco de la Constitución y la normativa vigente.

#### **1.3.4 Descentralización y Autonomías**

El establecimiento de los límites entre descentralización y autonomía no es una tarea sencilla, a pesar de ello podemos decir que tanto la autonomía como la descentralización actúan dentro de un proceso de desarrollo de un Estado que busca separar el centralismo de funciones respecto de lo que se considera como el orden administrativo del Estado; de esta manera tanto autonomía como descentralización pueden ser considerados como elementos básicos que resultan necesarios los cuales se complementan teniendo como finalidad que a través de los servicios públicos se incremente el bien común de una ciudadanía.

Tampoco ha resultado sencillo hacer una distinción sobre los grados de autonomía y descentralización, respecto de lo cual podemos decir que las entidades descentralizadas siguiendo el ordenamiento jurídico, tienen la capacidad o la facultad de poder ejercer todas las competencias de orden administrativo que han sido transferidas por parte del gobierno central.

Nuevamente el CONAM (Frank, 2001, p. 18) señala que determinar el nivel de descentralización de cada poder es un paso necesario en la descentralización administrativa. Por otra parte, debe especificarse el nivel de dependencia de la entidad inferior respecto de las instancias superiores. Esto implica que se requiere describir el grado de dirección sobre la entidad inferior desde una entidad superior.

Por otra parte, un punto importante a ser mencionado es el hecho de que si hacemos referencia a la autonomía política podemos colegir en el hecho de que la descentralización se plasma o se ve perfeccionada en relación a las entidades territoriales las cuales ejercen competencias de orden administrativo y financiero; es decir capacidad de ejercicio de decisiones y tener recursos propios, inclusive tienen la posibilidad ejercer facultades de legislación, e inclusive posibilita una administración de justicia propia.

Dentro de este tema importante es destacar lo que manifiesta el autor Rodrigo Borja Cevallos (2002, pág. 56) quien indica que se dice que tiene autonomía una comunidad u otra entidad que está controlada por su propia ley, lo que significa que es independiente de las normas externas. Pero autonomía no es lo mismo que soberanía. Si bien las entidades autónomas tienen la libertad de administrar sus propios asuntos, no obstante, están sujetas a la soberanía estatal.

Con referencia a la descentralización política el mismo autor señala la división horizontal de las autoridades gubernamentales fundamentales y su asignación entre las organizaciones centrales y regionales, permitiéndoles operar la gama completa de poderes estatales: legislativo, ejecutivo y judicial, en el marco de las limitaciones de sus propias jurisdicciones geográficas (2002, pág. 57).

De igual manera encontramos la consideración que efectúa el autor Augusto Hernández (2005, pág. 176) quien indica que la idea de autonomía ha ganado relevancia en el nuevo entorno descentralizado. La característica clave de los gobiernos locales es la autonomía, que les otorga la libertad de adoptar y ejecutar decisiones específicas sin la intervención del gobierno federal. La autonomía local ha sido ampliamente pensada e incluso legislada, pero nunca deja de sorprendernos cuán diferentes son las teorías y sus implementaciones reales de una nación a otra.

Dicho de otro modo, la autonomía podría estar entendida como la capacidad que tienen los gobiernos locales mediante la cual tienen la posibilidad de tomar e implementar un sin número de decisiones que serán totalmente válidas, sin que sea necesaria la intervención del gobierno central.

Ahora bien, importante resulta dentro de este contexto hacer una distinción entre las acepciones de autonomía y autarquía, respecto de aquello el autor Efraín Pérez (2006) indica que la autonomía se puede distinguir de los dos tipos bien conocidos de descentralización, política y administrativa. En la medida en que reconoce a la unidad autónoma el derecho a dotarse de sus propias reglas básicas e implica una autoridad normativa original, la autonomía es un tipo superior de descentralización política según su significado etimológico.

La autarquía es la responsabilidad que tienen los funcionarios estatales de administrarse a sí mismos, lo que no impide que sean vistos ampliamente como partes del Estado. Es innegablemente una idea administrativa. El mismo autor plantea otra distinción al respecto del sistema autárquico y el autonomismo diciendo que a diferencia de la autonomía, que se define por el uso de las potestades legislativa, la primera se distingue por el uso de las potestades reglamentaria (Pérez, 2006, p. 252).

Importante es entonces hacer énfasis en el hecho de que los organismos autónomos o también conocidos como entidades de Derecho Público poseen patrimonio propio, así como personalidad jurídica independiente en relación al Estado; entidades a las cuales mediante un régimen de descentralización se les encarga el cumplimiento de un servicio público, así como la organización de actividades de carácter económico que cumplan múltiples finalidades en relación a los bienes del Estado.

De otro lado, este autor manifiesta la existencia de otro concepto fundamental sobre la discusión acerca de descentralizaciones y autonomías, siendo este lo referente a la

competencia. A los órganos de la administración pública se les otorga una autoridad particular, que deben ejecutar dentro de los límites de su autoridad o correr el riesgo de que sus acciones se vean viciadas por la ineptitud (Pérez, 2006, p. 254).

En el que hace referencia a la existencia de una descentralización territorial como atribución de competencias jurídicas, tanto locales como regionales. Por otro lado, distingue una descentralización funcional, siendo ésta donde la autoridad estatal concede funciones a personerías jurídicas de derecho público; es decir, se generaron diferentes compendios de atribuciones especiales.

También menciona la posibilidad de descentralizar competencias a personas jurídicas de derecho privado que posean capital público; así en todos los casos el Estado se reserva el control respecto de la actuación de los órganos descentralizado a través de los que se conoce como tutela, es decir que las entidades destinadas a prestar un determinado servicio público están sujetas a la regulación estatal en relación a las actividades que desempeñan; de esta manera considera entonces la descentralización como la posibilidad que tiene la Administración Pública Central de atribuir competencias a personas jurídicas funcionales o a su vez territoriales.

De otro lado, señala la autonomía como un mayor grado de independencia en relación de las entidades públicas las cuales al ser constituidas como personerías jurídicas correspondientes al Derecho Público poseen una base presupuestaria propia y atribuciones para generar su propia normativa interna de carácter administrativo (pág. 254-256).

### **1.3.5 La Descentralización Política y Administrativa**

Hablar de descentralización administrativa implica la existencia de transferencia de atribuciones a partir del nivel administrativo central en dirección a los diferentes niveles de gobierno como por ejemplo los GAD; atribuciones que son concedidas con la finalidad de que el otorgamiento de funciones específicas obtenga como último resultado un bienestar común a una colectividad; en el sentido de que exista un mayor nivel de cercanía entre la ciudadanía y el servicio público.

Importante resulta en este sentido hacer notar que la figura de la descentralización administrativa no interfiere en una esfera de contravenir el orden jerárquico ni el carácter unitario de una determinada nación.; más bien la descentralización administrativa tiene otro espíritu como bien lo ha manifestado el autor Jaime Vidal Perdomo; en el sentido de otorgar cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas únicamente desde el nivel de gobierno central, sino que de cierta manera los niveles de gobierno locales tengan una libertad si cabe el termino en cuanto a un manejo adecuado de sus asuntos locales propios bajo un precepto de democracia el cual estaría implícita en un principio de auto- gobierno (pág. 62-63).

En un sistema descentralizado, las funciones administrativas se realizan 'indirectamente', por organizaciones que reciben un conjunto específico de habilidades que a menudo se utilizan en un entorno físico. Esta 'competencia' otorgada al organismo bajo el sistema descentralizado le otorga cierta libertad de acción, lo que se traduce en cierta iniciativa y capacidad de decisión (Marienhoff, 2000, pág. 632).

La puntualización que Miguel Marienhoff realiza en cuanto a la manera de delinear la descentralización administrativa desde una perspectiva constitucional, resulta de vital importancia dentro del contexto que este tema encierra, de lo cual manifiesta el hecho de que la organización administrativa le compete directamente al Poder Ejecutivo de una nación en el sentido mismo de tener la potestad de dictar normas al respecto, de igual manera, el Poder Ejecutivo está totalmente facultado para disponer descentralizaciones administrativas las cuales por ningún motivo deben ser confundidas con delegaciones de competencias.

Sin embargo, este autor hace una caracterización muy particular a mi criterio desde su punto de vista referente a la delegación como una figura jurídica frente a lo cual indica que en la delegación en una jefatura revestida de determinadas potestades, transfiere el desempeño de dichas potestades a una autoridad distinta; lo que en la descentralización no ocurre puesto que únicamente implica una distribución de su propia competencia que es otorgada a través del Poder Ejecutivo entre entes u órganos los cuales siguen dependiendo de él en razón de una jerarquía o bien de un control administrativo, es decir no existe bajo ningún punto de vista delegación de competencias sino imputación de funciones que nacen desde el Gobierno Central en la persona del Ejecutivo. (pág. 634-635)

Ahora bien, haremos referencia a lo que se conoce como descentralización política, según Carrión y Villaronga (2008, págs. 20-1), esta noción también se conoce como autonomía y se refiere a la división horizontal de los poderes en sus tres ramas (legislación, gobierno y jurisdiccional) y su organización entre los órganos regionales que desempeñan todos estos poderes dentro de la distinción de la constitución federal en su área. Dos grandes sistemas legales coexisten en el federalismo: el sistema federal, que se aplica a todo el estado, y el sistema autonómico, que solo se aplica a las numerosas circunscripciones geográficas en las que se divide el estado.

Hemos hecho mención a la descentralización política en breves rasgos a modo de configurar una distinción con la descentralización administrativa, siendo un punto en el cual no ahondaremos por no ser materia fundamental de este estudio a sabiendas que la República del Ecuador bajo un precepto constitucional está configurado como un Estado unitario.

### **1.3.6 La Descentralización Territorial**

En el marco territorial de la República del Ecuador podemos decir que el mejor ejemplo de descentralización del territorio son los GAD Municipales en los cuales su autoridad se limita

al área dentro de la cual las normas generales y los decretos administrativos emitidos por sus órganos son válidos a nivel geográfico (Cassagne, 2010, págs. 326-7).

Es decir que el grado de competencia que le es atribuida a los municipios no puede excederse más allá del territorio que se encuentra debidamente delimitado en cuanto a la capacidad de actuación que posean y que ejerzan sus máximas autoridades, en consecuencia, de la validez de sus actos y las decisiones que adopten para esa circunscripción territorial.

Siendo la autonomía un componente necesario de la descentralización territorial, la Constitución (2008) establece expresamente en su primer párrafo el artículo 238 que los GAD, que tendrán plenas facultades políticas, administrativas y financieras, se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, interterritorialidad, equidad, integración y participación ciudadana, como corolario, el ejercicio de la autonomía nunca permitirá la secesión del espacio nacional. En esta virtud, importante resulta destacar lo que el mandato constitucional refiere en cuanto a que el ejercicio de la autonomía que se le es atribuida a los GAD será concebido como una atribución con la cual se pueda fraccionar o dividir el territorio nacional.

Dentro del esquema constitucional del año 2008, siendo está la actual Ley Suprema que rige nuestro país, podemos observar la disposición que se hizo respecto de la figura de la descentralización territorial dentro de las Disposiciones Transitorias numeral 9 la cual hace referencia a la obligatoriedad de crear una legislación destinada a regular la descentralización a nivel de los territorios sobre los diferentes niveles gubernamentales y su conjunto de competencias; en razón de aquello se expide entonces la Ley Orgánica siendo está el actual Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010).

Así, uno de los objetivos primordiales de la citada Ley es garantizar el libre ejercicio de todos los derechos sin discriminación, tal como lo establece su artículo 2 literal c). Esto se hace para fomentar el crecimiento nacional. Este Código tiene como objetivo aumentar el papel del Estado en la gestión de su circunscripción geográfica mediante la consolidación de cada nivel de gobierno y asegurando la prestación de servicios públicos adecuados.

Al brindar servicios públicos adecuados de acuerdo con lo ya dicho respecto de que la administración pública se constituye como un servicio a la comunidad, la norma tiene como fin primordial lograr que a través de los distintos niveles de Gobierno se logre un verdadero desarrollo nacional.

### **1.3.7 Niveles de Gobierno**

En cuanto a la asignación de competencias para los diferentes niveles de gobierno se podrían señalar algunos criterios los cuales deberían ser tomados como punto referencial al momento de atribuir una determinada competencia para los niveles inferiores por parte del nivel Central;

encontrando así lo que se conoce como subsidiaridad la cual pretende determinar el grado de efectividad de ejercicio de competencias por parte de las organizaciones locales, en razón de que los conflictos o problemas locales lógicamente serán resueltos de una forma más efectiva por los órganos locales que se encuentran más próximas a los ciudadanos que por el nivel central; de lo antes dicho se puede colegir en el hecho de que el criterio de subsidiaridad se complementa con el de participación social.

Por otra parte, encontramos el criterio llamado de las externalidades el cual implica que ubicar competencias en niveles superiores en virtud del tamaño de su jurisdicción y la capacidad de financiamiento que posea, es decir se considera que mientras más amplias sean las externalidades más amplias debe ser la jurisdicción y en consecuencia de esto más alto deberá ser el nivel de gobierno desde el que se ejecuta una competencia.

Encontramos presente también un criterio de economías de escala el cual hace referencia al hecho de que resulta totalmente viable que se dé una asignación de competencias a niveles superiores cuando no haya la posibilidad de establecer mancomunidades o asociaciones entre las jefaturas locales para la prestación de servicios. Sin embargo, la asignación de funciones para los diferentes niveles administrativos dependerá de la importancia de los criterios que se han mencionado, así como de los objetivos que cumpla la descentralización. (Frank, 2001, pp. 17-18)

Por orden constitucional dentro del capítulo cuarto- Régimen de Competencias de la Carta Magna, encontramos entonces las asignaciones para los diferentes niveles gubernamentales, competencias distribuidas de la siguiente manera:

#### **1.3.7.1 Nivel Nacional**

La autoridad exclusiva para la defensa nacional, la seguridad interna y el orden público recaerá en el estado central, así como los lazos entre naciones, control migratorio, nacionalización de inmigrantes, registro de personas y la preparación nacional. También tiene competencias en torno a la política fiscal y monetaria; comercio Exterior; aduanas; arancel; y las políticas económicas están todas incluidas.

A su vez, las leyes que rigen la vivienda, la seguridad social, la salud y la educación. recursos naturales y regiones protegidas, el control de las calamidades causadas por la naturaleza y aquellas leyes las que son aplicables como consecuencia de convenios internacionales. Finalmente, la energía se puede encontrar en el espectro radioeléctrico, la infraestructura completa de comunicaciones y telecomunicaciones, los puertos y aeropuertos, los minerales, el petróleo, el agua, la biodiversidad y los bosques. la administración y control de las sociedades anónimas nacionales que cotizan en bolsa.

#### **1.3.7.2 Nivel Regional**

Corresponde a los Gobiernos Regionales Autónomos la planificación del desarrollo regional

en cooperación con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, así como la elaboración de los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Supervisar la zonificación de las cuencas hidrográficas y promover el desarrollo de los consejos de cuenca de acuerdo con la legislación. Los municipios planifican, regulan y controlan el tránsito y el transporte regional y cantonal mientras no asuman su responsabilidad.

Asimismo, tienen a su cargo el desarrollo, construcción y mantenimiento de la red vial regional. Dar personalidad jurídica a las agrupaciones sociales locales, registrarlas y ejercer control sobre ellas. Establecer políticas de conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnología en investigación e innovación que sean esenciales para el crecimiento regional en el marco de la planificación nacional. Para el ejercicio de su poder, promover actividades locales lucrativas, seguridad alimentaria local y controlar la colaboración mundial.

### ***1.3.7.3 Nivel Provincial***

Los gobiernos provinciales, junto con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, tienen la responsabilidad de planificar el desarrollo provincial y crear los planes de ordenamiento territorial correspondientes. También es responsable del diseño, construcción y mantenimiento de la red vial provincial, que excluye las áreas metropolitanas. Asimismo, les corresponde realizar la gestión ambiental provincial, las obras de cuenca y microcuenca, y el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego, así como promover la actividad agropecuaria, la producción regional y asegurar la colaboración internacional para el ejercicio de su autoridad.

### ***1.3.7.4 Nivel Municipal***

Las autoridades municipales tienen competencia sobre el uso y ocupación del suelo urbano y rural, así como la planificación del desarrollo cantonal y la elaboración de planes de ordenamiento territorial adecuados en coordinación con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial. El cantón tiene potestad sobre el uso y ocupación del suelo, además de diseñar, desarrollar y mantener las vías urbanas.

También están obligados a prestar servicios públicos tales como acueductos, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, manejo de residuos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y los que ordene la ley, así como desarrollarlos, modificarlos u obstaculizarlos mediante ordenanzas, tarifas y contribuciones especiales. Para mejoras dentro de sus límites cantonales, coordina, organiza y administra el tránsito y el transporte público.

Planificar, crear y mantener la infraestructura física, equipamiento médico y educativo, y espacios abiertos para el crecimiento de actividades sociales, culturales y deportivas de acuerdo con las normas. Construir lugares públicos para la conservación, preservación y transmisión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón. Realizar y mantener catastros tanto de predios urbanos como rurales. Delimitar, controlar, aprobar y administrar

el uso de las riberas, riberas y cauces de los ríos, lagos y lagunas, de acuerdo con las disposiciones legales.

Finalmente, deben preservar y garantizar que las personas puedan utilizar eficientemente las costas, riberas, lagos y lagunas. Fiscalizar, aprobar y fiscalizar la extracción de piedra y materiales secos de lechos de ríos, lagos, playas y canteras. Gestionar los servicios internacionales de colaboración, prevención, protección, socorro y extinción de incendios para el cumplimiento de sus cometidos.

#### **1.3.7.5 Nivel Distrital**

En el caso de los distritos, la legislación contempla que, sin perjuicio de las facultades adicionales previstas por la legislación que regula el sistema nacional de competencias, los gobiernos de los distritos autónomos metropolitanos ejercerán todas las facultades aplicables a los gobiernos provinciales, regionales y cantonales.

#### **1.3.7.6 Nivel Parroquial**

Finalmente, la planificación del desarrollo parroquial y su adecuado ordenamiento geográfico es responsabilidad de los Gobiernos Parroquiales Rurales en coordinación con los gobiernos cantonales y provinciales. A su vez, son responsables de planificar, construir y mantener la infraestructura física, el equipamiento y las áreas públicas de la parroquia según lo especificado en los planes de desarrollo e incluido en los presupuestos participativos anuales. El desarrollo y conservación de los caminos parroquiales rurales también debe coordinarse con las administraciones provinciales. Promover la expansión de actividades comunitarias beneficiosas, la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente. Administrar, organizar y supervisar la prestación de los servicios públicos que otros niveles de gobierno hayan asignado o distribuido. Se debe alentar a los residentes de comunas, recintos y otros asentamientos rurales a formar asociaciones territoriales localizadas. Controlar la colaboración internacional para el ejercicio de su jurisdicción y velar por la calidad de los servicios públicos prestados.

#### **1.3.7.7 Regímenes Especiales**

Dentro de este esquema que nos hemos permitido referir en líneas anteriores, importante resulta incluir a los Regímenes Especiales que se encuentran determinados dentro del artículo 242 de la Ley Suprema. El Estado se divide geográficamente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, en este caso, pueden formarse regímenes especiales por motivos de población, etnia o conservación del medio ambiente. Las áreas metropolitanas autónomas, la provincia de Galápagos y los límites geográficos de los pueblos indígenas y multiculturales estarán sujetos a regímenes únicos.

Claro está, que si bien es cierto el Ecuador se ha constituido como un Estado unitario el cual se gobierna de manera descentralizada teniendo como fin que bajo este esquema de

descentralización cada nivel de gobierno asuma y ejecute las competencias que se les ha atribuido de manera eficiente y eficaz en relación al bienestar común de la ciudadanía y el progreso de nuestro país. Hoy en día podría resultar necesaria una nueva división política administrativa, así como una reorganización territorial en donde la figura de la descentralización se delimite de mejor manera y se consiga superar los conflictos de competencias existentes.

Tales conflictos han llevado a grandes confusiones relacionadas inclusive con la duplicidad de funciones de los diferentes órganos y entidades del sector público, o la contraposición entre cuerpos normativos de mayor jerarquía con los de menor jerarquía. Lo que imposibilita ejecutar una determinada competencia que se entendería que por mandato legal ha sido atribuida, con lo que se generan grandes conflictos dentro del campo de actuaciones del servicio público y el efectivo desarrollo de sus actividades y por ende del cumplimiento de sus objetivos.

## CAPITULO II

### Régimen de Competencias del Estado en Materia de Turismo

#### 2.1 La Competencia: Generalidades

Varias son las acepciones, criterios y conceptualizaciones que los distintos autores han hecho sobre el significado de competencia, de lo cual nos permitimos exponer algunos de ellos con la finalidad de que exista un mejor entendimiento para el desarrollo de este tema. De esta manera, encontramos que el autor Libardo Rodríguez (2017) considera lo siguiente:

La competencia es la facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función. Esta facultad es dada por la ley y es un requisito de orden público, es decir, que es de estricto cumplimiento, de manera que, si no existe, el acto nace, pero viciado de ilegalidad. La competencia la determinan tres elementos diferentes: el elemento material, el elemento territorial y el elemento temporal. (p. 44)

Analizando este concepto, el mismo autor manifiesta que en cuanto a la competencia material (*ratione materiae*) esta se refleja en relación a las funciones que una autoridad puede ejercer de forma legal un ejemplo de esto sería la capacidad que posee el presidente de la República para nombrar a determinados funcionarios.

Por otra parte, en cuanto a la competencia territorial (*ratione loci*) es decir el espacio propiamente territorial en donde la autoridad ejerce legalmente sus funciones; por ejemplo, el Presidente y los Ministros ejercen funciones a nivel nacional mientras que un Alcalde al ser la máxima autoridad cantonal lo hará sobre el territorio municipal. En cuanto a la competencia temporal (*ratione temporis*) esta competencia hace referencia al tiempo durante el cual la autoridad podrá ejercer de forma legal sus funciones es decir desde que una autoridad se posesiona hasta que ocurra el cese de sus funciones (Rodríguez, 2017, p. 44).

En ese orden de ideas, el autor Efraín Pérez (2006, p. 126) manifiesta que la gama de tareas que un agente puede realizar lícitamente es la competencia. En consecuencia, la idea de competencia proporciona una noción de las funciones que, en conformidad con el ordenamiento legal, le son concernientes a cada entidad administrativa. La capacidad jurídica para funcionar como órgano administrativo se conoce como competencia. Por otro lado, Juan Carlos Cassagne (2010) sostiene que: "Es la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos sujetos estatales" (p. 97)..

Asimismo, respecto de la competencia encontramos también el criterio de Santiago Muñoz, este autor hace una distinción sobre dos elementos para poder definir una competencia de esta manera plantea que existe una competencia legislativa y una ejecutiva o simultáneamente las dos sobre una determinada materia que es ejercida por las entidades públicas (Muñoz, 2009, p. 301). El mismo autor plantea que la competencia se define como

un conjunto de capacidades, facultades o atribuciones que pertenecen a un organismo respecto de otro.

Finalmente, importante resulta la siguiente puntualización dentro de la cual se relaciona a la descentralización con la competencia de la siguiente manera:

“La descentralización es uno de los principios jurídicos de la organización del Estado, relacionados con la competencia. Se trata siempre de una forma de desviación de la competencia, consistente en su transferencia por parte de una persona jurídica estatal político- territorial hacia otra u otras personas jurídicas estatales distintas. Por tanto implica una distribución de competencias, pero no entre órganos de una misma organización jerárquica, sino entre sujetos de derecho diferentes, mediante la transferencia de la competencia hecha a personas jurídicas distintas del ente transferente.” (Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo, 2007, pág. 599)

Conforme a ello, la descentralización es un principio jurídico fundamental para una organización estatal eficiente y democrática, siendo esta la transferencia de competencias de una persona jurídica estatal a otra u otras personas jurídicas estatales distintas permite una mejor distribución de responsabilidades y recursos en la gestión pública. Todo lo cual puede llevar a una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y en la atención de las necesidades de la población.

En consonancia con esta premisa, la descentralización puede fomentar una mayor participación ciudadana y una mejor rendición de cuentas, al permitir que las decisiones y la gestión se realicen más cercanas a la población afectada. Esto puede fortalecer la gobernanza local y promover una mayor transparencia y responsabilidad en la gestión pública. No obstante, es importante destacar que la descentralización también puede tener desventajas si no se realiza de manera adecuada. Por ejemplo, puede haber una falta de coordinación y coherencia en la gestión pública si no se establecen mecanismos efectivos de coordinación entre las diferentes entidades involucradas. Asimismo, puede haber desigualdades en la distribución de recursos y competencias entre las diferentes entidades, lo que puede generar conflictos y tensiones entre ellas.

## **2.2 Distribución de Competencias**

El régimen de competencias del Ecuador básicamente está determinado en cuanto a la organización geográfica del Estado, el autor Efraín Pérez sostiene que sólo en ausencia de una designación formal puede el Ejecutivo dividir funciones y competencias entre sus propias entidades (Pérez, 2006, p. 136). Dicho de otro modo, en el ámbito general, la norma constitucional de nuestro país determina que quienes ejerzan una atribución estatal podrán ejercer las funciones y potestades que les correspondan por mandato legal, lo cual se conjuga

con el precepto básico del Derecho Público el cual manifiesta que únicamente se puede hacer aquello que de forma expresa y específica se les ha sido atribuido.

En otro orden de pensamiento, las competencias se asignan siempre a órganos específicos dentro de cada Administración Pública; es decir, una vez atribuida la competencia, su ejercicio se convierte en un deber para el órgano que la posee, sin posibilidad de renuncia o cesión fuera de los casos expresamente previstos en las leyes (Muñoz Machado, 2017, p. 79). Por otra parte, la misma Constitución señala que parte de los recursos del régimen seccional autónomo provienen de la base presupuestaria estatal, existe un mínimo a asignar que es el quince por ciento de la totalidad de ingresos de carácter corriente (Art. 271 CE), tal como se establecía en la Constitución de 1998 (Oyarte, 2022, p. 279).

En adición, es importante señalar que el primer párrafo del art. 273 de la norma ídem establece específicamente que no se realizaría una transferencia de potestades sin que se dé la correcta asignación de recursos hasta que se acepte el órgano que acepta determinadas facultades. El artículo 273 establece que cuando los GAD asuman competencias nuevas, también se les transferirán los recursos necesarios para llevar a cabo dichas competencias. En otras palabras, no se pueden transferir competencias sin los recursos correspondientes, a menos que la entidad que asume dichas competencias lo acepte expresamente.

Además, este ensayo enfatiza la necesidad de cuantificar los costos directos e indirectos del ejercicio de competencias descentralizadas en el territorio de cada GAD. Para tal efecto, se conformará un cuerpo técnico, con representación paritaria del Poder Ejecutivo y de cada uno de los GAD. Este órgano estará a cargo de evaluar los gastos asociados al ejercicio de las facultades descentralizadas de conformidad con la legislación orgánica respectiva.

Sin embargo, es importante destacar que solo en casos de catástrofes se podrán asignar recursos de forma discrecional a los GAD de forma no permanente. Esto implica que, en situaciones de emergencia o desastres, se podrán otorgar recursos adicionales de manera flexible para hacer frente a la situación, pero estas asignaciones no serán permanentes y estarán sujetas a la evaluación y aprobación correspondientes.

### **2.2.1 Competencias del Estado Nacional**

Un punto de partida importante para desarrollar las competencias del Estado Nacional es la manera de cómo está conformado en el caso de nuestro país como se ha indicado ya en el capítulo anterior, el Ecuador por mandato constitucional es un Estado unitario, concepto que no debe estar sujeto a confusión con centralización sino más bien por el contrario esta forma de estado resulta totalmente compatible con la división de poderes sobre determinados órganos competentes capaces de ejercer las funciones administrativas, legislativas y judicial.

En razón de esto, en el modelo de los Estados unitarios se ven descentralizadas funciones sobre las entidades estatales o a su vez sobre entidades locales lo que se conoce como descentralización territorial y administrativa respectivamente, es decir, el Gobierno Nacional es quién se encarga de imponer los límites de la descentralización en aras de la búsqueda de un notable progreso de nuestra nación, de esta forma la Carta Magna contempla y delinea las competencias que han sido atribuidas a los niveles gubernamentales partiendo desde el propio nivel central en donde se define de manera expresa lo que se conoce como competencias exclusivas de Estado Central.

### ***2.2.1.1 El Ministerio de Turismo y sus competencias***

En 1992, el Ministerio de Turismo se concibió como una cartera de Estado, y así se formó el Ministerio de Información y Turismo; posteriormente en 1998, el Ministerio de Turismo se fusionó con la Corporación Ecuatoriana de Turismo; y en 1999, el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca y Turismo se fusionó en una sola entidad. No es sino entonces hasta el año 2000 en donde se conforma el Ministerio de Turismo y Ambiente, empero, en dicho año se consigue que el Presidente de la República de este entonces otorgue al Ministerio de Turismo independencia administrativa, financiera y jurídica con lo que se conforma “El Ministerio de Turismo” que subsiste de esta forma hasta la actualidad.

Según la doctrina, los ministerios desempeñan la mayor parte de las funciones administrativas del gobierno, y los ministros son los principales funcionarios políticos después del Jefe de Estado (Vidal Perdomo, 1987, p. 77). Es importante destacar que las políticas públicas orientadas al turismo en Ecuador surgen con enfoque en el turismo internacional hacia destinos específicos. En este sentido, la autora Mercedes Prieto expresa que estas políticas consideran la producción diversificada del desarrollo en el país, a través de una autoridad estatal que brinda apoyo en términos de infraestructura y promoción del turismo (Prieto, 2011, p. 11).

Si bien es cierto que la Constitución de nuestro país no contempla de forma expresa temas sobre el sector turístico; dentro de la carta magna se encuentran preceptos relacionados con la conservación de los patrimonios naturales, cultura y la naturaleza como titular de derechos los cuales están estrechamente vinculados con el ámbito turístico en general, con lo que paralelamente debe existir un uso racional de los recursos respecto de las prácticas turísticas que se realicen.

En el año 2002 se expide la Ley de Turismo (2002), la cual fue reformada en el año 2014 y sigue vigente hasta la presente fecha, es aquí en este cuerpo normativo donde encontramos determinado al Ministerio de Turismo como el ente rector de las actividades turísticas en el Ecuador; de igual manera encontramos las competencias que han sido atribuidas a esta entidad.

Según el artículo 15, el Ministerio de Turismo es el encargado de la regulación del turismo en general en el país. Tiene su sede en Quito y está dirigida por el Ministro, quien ostenta varias facultades. Entre ellos se encuentra el desarrollo de criterios técnicos y de calidad para cada actividad turística que serán aplicables en todo el ámbito nacional, además de crear reglas y un marco de referencia para la necesaria promoción del país a nivel mundial, así como planificar actividades turísticas a nivel nacional.

En consonancia con estos aspectos, también le corresponde dirigir, promover y apoyar la inversión turística nacional y extranjera de acuerdo con las normas correspondientes, así como desarrollar estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional. Además de calificar los proyectos turísticos, dictar las instrucciones correspondientes para la gestión administrativa y financiera del Ministerio de Turismo, y ejercer las demás funciones previstas en la Constitución, esta Ley y los Reglamentos correspondientes.

Por otro lado, también le corresponde asesorar, promover y apoyar la inversión turística nacional y extranjera de acuerdo con las normas pertinentes, así como desarrollar estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional. Además de calificar los proyectos turísticos, dictar las instrucciones necesarias para la gestión administrativa y financiera del Ministerio de Turismo, y ejercer las demás funciones previstas en la Constitución, esta Ley y los Reglamentos correspondientes.

Para el análisis que realizaremos más adelante en cuanto a la problemática que se ha generado entre el Ministerio de Turismo y el GAD del Cantón Cuenca sobre el ámbito de actuación en lo que al turismo concierne, es necesario dejar sentado de forma textual lo que el Art. 58 de la Ley de Turismo determina, así como el Art. 16 de esta misma Ley.

El artículo 58 dicta como los organismos locales, regionales y seccionales tienen la obligación de cumplir y colaborar con los procesos de control y regulación y otras normativas adoptadas por el Ministerio de Turismo en el marco de sus funciones. Esto implica que estos organismos deben acatar y apoyar las regulaciones y medidas establecidas por el Ministerio en relación con el turismo.

Por otro lado, el artículo 16 establece que el Ministerio de Turismo tiene competencia exclusiva en la ordenación nacional, planeación, impulso global, generación de incentivos, la recopilación de datos estadísticos y control de las actividades del ramo turístico, de acuerdo con lo establecido en esta Ley. Además, se menciona la coordinación necesaria con los organismos seccionales, que son los encargados de la administración local y regional.

Esto significa que el Ministerio de Turismo tiene la autoridad y responsabilidad exclusiva para regular y controlar el turismo a nivel nacional, así como para planificar y promover la actividad turística a nivel internacional. También se encarga de recopilar y gestionar información estadística relacionada con el turismo. La coordinación con los organismos seccionales es

fundamental en aras de asegurar una administración con eficacia y eficiencia del turismo en todas las escalas territoriales.

### 2.2.2 El Municipio

Tras lo expuesto anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD), poseen capacidad legislativa con lo que se encuentran plenamente facultados para expedir ordenanzas como parte del ordenamiento jurídico; estos cuerpos normativos serán mandatorios de estricto y obligatorio cumplimiento, en virtud de que con la expedición de las Ordenanzas Municipales claramente se genera un desarrollo normativo el cual busca suplir las necesidades locales existentes, adicionalmente estos cuerpos legales deberán guardar armonía con los preceptos jurídicos fundamentales, y por ende, del Derecho Administrativo como parte de un andamiaje del marco jurídico a nivel nacional, es decir guardar armonía entre los niveles locales y el central.

A partir de la Constitución del año 2008, se erige de forma clara la figura de la descentralización que, como ya lo hemos indicado, consigue desintegrar cualquier parámetro centralista de la nación. Paralelamente a esto con la creación del COOTAD (2010), se enfoca en un objetivo fundamental de incrementar los niveles democráticos en pro de una justicia en el ámbito regional con miras hacia un real desarrollo territorial seccional principalmente basado en la capacidad de autogestión que poseen los municipios.

En materia de turismo, el COOTAD otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la responsabilidad de regulación, promoción y control sobre el fomento de la actividad turística. Esto implica que las autoridades locales cuentan con el rol de establecer políticas y acciones para fomentar el turismo en sus respectivas jurisdicciones, siempre de conformidad con las leyes nacionales y respetando las competencias de otros niveles de gobierno.

El COOTAD (2010) también construye un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, las instituciones encargadas de su administración, las fuentes de financiamiento y la formulación de políticas y métodos para compensar los desequilibrios del desarrollo territorial. Esto significa que, el turismo, como una de las áreas de competencia de los GAD, debe ser abordado de manera coordinada y con relación a los requerimientos y potencialidades de los territorios.

En este sentido, interesante resulta el criterio del Autor Rafael Oyarte (2022, p. 276) quien manifiesta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador están adquiriendo cada vez más poder y se están convirtiendo en verdaderos gobiernos. Aunque su nivel de autonomía no alcanza el grado máximo, estos gobiernos tienen la capacidad de influir significativamente en la vida política de sus territorios. Sin embargo, en un sentido estricto, no tienen la capacidad de establecer normas de forma completamente autónoma.

En esta virtud, el Municipio puede ser considerado como la entidad cantonal, mediante la cual, a través de una debida planificación, uso de sus recursos, ejecución de sus competencias y su capacidad de autogestión busca de manera primordial el desarrollo equilibrado de su territorio incluyendo la participación ciudadana para así poder satisfacer las necesidades seccionales con lo que se consigue lógicamente contribuir con el progreso a nivel nacional.

#### ***2.2.2.1 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en materia turística***

Respecto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que será materia importante de análisis y las competencias que han sido atribuidas por el ente que se menciona teniendo la facultad para hacerlo, encontramos la Resolución No. 001-CNC-2016 (2016), la cual permanece vigente hasta la presente fecha, dentro de la cual se encuentra expresamente determinadas las competencias que se han otorgado a los GADS Municipales, respecto del ámbito turístico que es principalmente materia de nuestro estudio.

Dentro de la Resolución a la que se hace referencia en líneas anteriores, establece las atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y están descritas a partir del artículo 9. En ese orden de ideas, es deber de los GAD Municipales y Metropolitanos ejercer las competencias en torno a regular, controlar, planificar y gestionar dentro del cantón respectivo, en los términos señalados. en esta resolución y la normativa nacional vigente.

Claro está, que por mandato legal del órgano competente se atribuye las competencias que se mencionan, entre estas la regulación y el control cantonal, que en nuestro caso el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca, en virtud de lo que expresa la Ordenanza que Regula el Sistema Cantonal de Turismo de Cuenca (2019) ha transferido estas funciones a la Fundación Municipal Turismo para Cuenca. Sobre esta base, encontramos entonces que, dentro de la Resolución precitada, dentro de su artículo 11 establece lo referente a la regulación cantonal y de otro lado el artículo 12 determina lo que respecta el control cantonal. La norma en cuestión, plantea que las funciones reguladoras se relacionan con los GAD municipales y metropolitanos en sus respectivas jurisdicciones y están sujetas a la legislación actual en el ámbito de la promoción del turismo en la zona. Emitir resoluciones y ordenanzas cantonales que apoyen el incremento y avance de la industria del turismo de conformidad con las políticas públicas de la Autoridad Turística Nacional, las leyes nacionales vigentes y la planificación nacional en materia turística.

De la misma manera, se deriva de esta responsabilidad el establecer las normas que rijan la programación horaria para la operatividad de las atracciones turísticas en colaboración con la Autoridad Turística Nacional. Se debe utilizar la planificación coordinada con otros

Gobiernos Autónomos Descentralizados para regular el crecimiento de la industria turística cantonal. Se debe seguir la legislación vigente mientras se promueve el establecimiento y funcionamiento de grupos de turismo asociativo y comunitario. Las demás que hayan sido formadas por las leyes y reglamentos nacionales en su momento.

En lo referente a materia cantonal, los GAD municipales y metropolitanos tienen las responsabilidades de control en relación al fomento de actividades turísticas dentro de la jurisdicción del territorio, con respecto al control sobre las instalaciones turísticas en torno al cumplimiento de regulaciones nacionales y cantonales en vigor. Además de ello, en alianza con los organismos nacionales correspondientes, deben gestionar las actividades turísticas en las zonas municipales o metropolitanas de conservación y uso sostenible. Proteger el turismo dentro de sus fronteras, así como otorgar y renovar la licencia única anual de funcionamiento de acuerdo con los criterios y normas de la Autoridad Turística Nacional.

Aunado a ello, son responsables de controlar y supervisar la oferta de las actividades y servicios turísticos que hayan obtenido una licencia única de funcionamiento anual, sin que ello requiera su clasificación o recategorización conforme a las leyes de la Autoridad Turística Nacional. Finalmente, les corresponde imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la licencia única anual de funcionamiento y de las condiciones para adquirirla, de conformidad con el debido proceso y las normas vigentes, así como con las demás normas nacionales.

#### ***2.2.2.2 La Fundación Municipal Turismo para Cuenca***

Conformada como una personería de carácter jurídico de Derecho Privado, la cual hasta la fecha ha subsistido mediante fondos públicos provenientes del Municipio de Cuenca; lo dicho lo encontramos determinado dentro del artículo 1 de Los Estatutos (2005) de esta institución, donde se establece la Fundación de acuerdo con las leyes establecidas en el Código Civil (2005) y el Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de organizaciones sociales y ciudadanas (2015). Esta fundación estará regulada por las normativas del texto constitucional (2008) y el marco legal vigente, así como por los estatutos presentes.

De otro lado, la Ordenanza que Regula el Sistema Cantonal de Turismo de Cuenca (2019) establece a partir de sus artículos 7 y 8 que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca tiene la obligación de elaborar leyes y decisiones a nivel cantonal que coadyuven a fortalecer y desarrollar del turismo en la zona. Estas leyes deben ser congruentes con el plan turístico nacional, la legislación vigente y la política pública de la Autoridad Turística Nacional.

Por otro lado, el rol de controlar, regular, promover, planificar y gestionar el turismo en el cantón de Cuenca será llevada a cabo por la Fundación Municipal Turismo para Cuenca. Con lo que claramente, las competencias que corresponden al ámbito turístico del cantón Cuenca,

son atribuidas desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca hacia la Fundación Municipal Turismo para Cuenca para su ejecución considerándose a esta como una entidad adscrita al GAD.

Como se ha mencionado anteriormente dentro del desarrollo de este trabajo, las competencias que corresponden al sector turístico del GAD Municipal de Cuenca se encuentran expresamente determinadas dentro de la Resolución N°. 001 emitida por el CNC; las cuales han sido transferidas a la Fundación Municipal Turismo para Cuenca, a través de la Ordenanza Turística de Cuenca, la cual indica que esta será la institución que posea facultades de gestión, planificación, regulación y control.

De lo cual, y para fines de interés del desarrollo y análisis de lo concerniente de este trabajo, es indispensable indicar lo que en cuanto a las facultades regulatorias y de control, esta ordenanza establece en los artículos 13 y 14 que la Fundación Municipal Turismo para Cuenca cuenta con un conjunto de autoridades regulatorias que le otorgan ciertas facultades clave. Conforme a ello, debe hacer cumplir las restricciones y facultades que le otorga la ordenanza local, así como las resoluciones adoptadas por la Autoridad Turística Nacional y la legislación y normativa nacional vigente.

En íntima consonancia, tiene a su cargo regular el desarrollo del sector turístico cantonal en colaboración con los distintos niveles de gobierno descentralizado, fomentando en particular la formación y funcionamiento de las organizaciones asociativas y el turismo comunitario de acuerdo con la normativa vigente. También se crean otros poderes por ley y leyes cantonales existentes. La Fundación Municipal Turismo para Cuenca, por su parte, cuenta con un conjunto de autoridades de control. En este sentido, es responsable de supervisar las operaciones turísticas en las zonas de conservación y uso sostenible del municipio, en colaboración con los funcionarios autorizados del GAD Municipal de Cuenca y otros niveles de gobierno.

Asimismo, deberá asegurarse de que los distintos establecimientos turísticos del cantón cuenten con una licencia de funcionamiento anual y cumplan con las condiciones que establezca la legislación y la Autoridad Turística Nacional. Aunado a ello, debe garantizar que la oferta de actividades y servicios turísticos se corresponda con la licencia adquirida, y tiene la facultad de realizar inspecciones en alianza con las autoridades municipales y estatales correspondientes para ello.

También deberá notificar al funcionario a cargo del procedimiento sancionador sobre la prestación de actividades y servicios turísticos que no se ajusten al giro de negocio para el cual el GAD de Cuenca ha otorgado los permisos correspondientes, así como la ausencia de la licencia única anual de funcionamiento como el documento habilitante para operar con su

actividad. También cuenta con otras autoridades de control creadas por la ley y las normas nacionales vigentes, además de éstas.

Estos artículos resaltan la importancia de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca en la regulación y control del sector turístico en el cantón. Su capacidad para aplicar la normativa y coordinarse con otros niveles de gobierno es fundamental para asegurar un desarrollo turístico sostenible y en línea con las políticas y regulaciones establecidas.

Aunado a ello, la facultad de control de la Fundación permite garantizar que los establecimientos turísticos cumplan con los requisitos y brinden servicios de calidad, lo que contribuye a fortalecer la imagen turística de Cuenca. En general, estos artículos demuestran la importancia de contar con una entidad encargada de la gestión y supervisión del turismo a nivel local, lo cual es fundamental para impulsar el crecimiento y la sostenibilidad de esta actividad en la región.

## CAPÍTULO III

### El conflicto de competencias

#### 3.1 Definición de las competencias concurrentes entre el Estado y los Gobiernos

##### **Autónomos Descentralizados Municipales**

Ahora bien, hemos indicado ya de forma general lo que se concibe como competencia, corresponde ahora hacer referencia respecto de las competencias concurrentes, de lo cual podemos señalar que las competencias concurrentes o compartidas entre distintas entidades se aplican en áreas complejas desde un punto de vista técnico y financiero. Un ejemplo de ello son los servicios sociales, como la salud y la educación, que requieren aprovechar las ventajas comparativas de diferentes niveles de gobierno para ser brindados de manera eficiente. Sin embargo, es crucial establecer con absoluta claridad la asignación de responsabilidades en las competencias concurrentes. De lo contrario, se corre el riesgo de descoordinación, superposición de responsabilidades y la existencia de "vacíos", es decir, áreas en las que ninguna entidad asume efectivamente las responsabilidades prácticas (Frank, 2001, p. 16).

El COOTAD (2010) establece específicamente en su artículo 115 que las competencias concurrentes son aquellas que corresponden a varios niveles de gobierno en razón del sector o tema de que se trate, lo que implica que deben administrarse en forma conjunta y obligatoria. El ejercicio de estas competencias se guiará por el modelo de gestión individual de cada sector, pero no a costa de ignorar las decisiones requeridas por el CNC para evitar o eliminar la superposición de tareas entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, se considerará el interés y naturaleza del concurso, así como el concepto de subsidiariedad.

#### 3.2 Definición de las competencias exclusivas en relación al Estado y los Gobiernos

##### **Autónomos Descentralizados Municipales.**

En cuanto a las competencias exclusivas, podemos manifestar que, de acuerdo con Frank (2001, p. 16), los beneficios clave de los poderes exclusivos incluyen su alta transparencia, la responsabilidad directa de los usuarios y la falta de necesidad de una mayor colaboración con otras organizaciones, todo lo cual promueve la rendición de cuentas y el cobro de cuentas (o 'rendición de cuentas').

Para Rafael Oyarte (2022, p. 284) cuando dos entidades actúan concurrentemente, las funciones normativas y ejecutivas de cada una corresponden a un solo nivel de gobierno, siendo la ejecución y el desarrollo normativo de cada disposición legal competencia de la otra (típicamente la entidad local). Esto se conoce como una competencia exclusiva. Asimismo, Oyarte destaca que, para evitar que los órganos descentralizados puedan bloquear el uso de estos derechos exclusivos en algunas circunstancias, la Constitución impone a las entidades locales la obligación de aceptar estas facultades de manera obligatoria pero progresiva.

No obstante, dentro de la doctrina, encontramos lo que manifiesta el autor Santiago Muñoz Machado (2015, p. 172) quien indica como sectores doctrinarios han conceptualizado la autonomía local como un derecho genérico de participación en cualquier campo de la acción pública donde intervienen intereses locales, en lugar de definir un ámbito específico de competencias exclusivas locales. En lugar de un núcleo fundamental de autoridades locales, la autonomía municipal tomaría la forma de un derecho a participar en todas las áreas pertinentes a los intereses locales.

### 3.3 Conflicto de Competencias

En lo que a competencia se refiere, aquí puede ocurrir que se genere un conflicto en el sentido que una determinada autoridad o bien una entidad de orden administrativo se considere competente en cuanto a tomar una decisión o bien a conocer un asunto. O, por el contrario, puedan considerarse que no son competentes para conocer o resolver una situación puntual. De acuerdo con Rodríguez (2017, p. 46), bien sea de oficio o a instancia de parte interesada, podrán promoverse conflictos de competencia administrativa. La autoridad que se crea incompetente enviará a la administración pública que crea que tiene esa competencia. Asimismo, Oyarte (2022, p. 285) plantea que, en esta situación, los conflictos competenciales pueden ser positivos o negativos: positivos cuando más de una entidad pretende ejercer la atribución y negativos cuando ésta es rechazada.

A pesar de que determinadas cuestiones, medidas y decisiones no han sido atribuidas específica y expresamente a los órganos de la administración, éstos siguen estando facultados para resolverlos y adoptarlos con el fin de cumplir con los fines legales señalados. Es así que, la consideración que realiza el autor Efraín Pérez (2006) en cuanto a los límites de la competencia, resulta un asunto que no podemos dejar de mencionar ya que, en síntesis en cuanto a los órganos públicos estos se resumen en tres importantes principios:

- **Especialidad:** básicamente este principio consagra la idea de que cada órgano tendrá su marco de actuación bajo los límites de su propia competencia.
- **Legalidad:** es decir que los órganos tienen la obligatoriedad de someterse a un determinado marco legal, dicho de otra forma, a lo determinado por la Ley.
- **Finalidad:** el objetivo de este principio está orientado a que el ámbito de actuaciones sea siempre de interés público.

No obstante, es de verdadera importancia mencionar lo que la doctrina delinea inclusive como la redistribución de competencias se realiza por unanimidad y se ejerce de acuerdo a criterios temporales, territoriales, materiales y de grado de la siguiente manera:

- **Materia:** llamada a establecer de forma legítima las actividades que podrá realizar o desempeñar cada órgano.

- **Territorio:** es decir el límite espacial en donde se podrá ejercer las funciones que corresponda.
- **Tiempo:** refiere el lapso durante el cual, el plazo durante el cual un determinado órgano tendrá capacidad de actuación.
- **Grado:** hace referencia a lo que compete la escala jerárquica mediante la cual se establecen los órganos, en razón de ello el órgano inferior estará considerado en grado de subordinación del órgano superior.

En consecuencia, Pérez (2006, pp. 141-142) e indica que para que una competencia ser ejercida legítimamente por un ente territorial, todos los requisitos de materia, región, tiempo y grado deben coincidir en el acto administrativo que prescribe. En paralelo, Torres (2020, p. 240) destaca que, cuando se presentan conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, especialmente cuando las ordenanzas regulan materias distintas a las que les corresponden, se debe recurrir al principio de competencia para resolver la situación. En el caso de los GAD provinciales y municipales del Ecuador, ellos ejercen la potestad legislativa en las materias que les son exclusivas y que están definidas en la Constitución.

Es importante destacar que existen límites y restricciones legales para el ejercicio de esta potestad legislativa. Por ejemplo, los GAD no pueden crear impuestos locales que contravengan los principios legales establecidos. En caso de que una ordenanza municipal que establece un impuesto local sea incompatible con las leyes nacionales vigentes, esta ordenanza sería considerada nula.

Por ende, el principio de competencia se utiliza para determinar qué nivel de gobierno tiene la autoridad para legislar en determinadas materias. Cuando una ordenanza municipal se enfrenta a un conflicto con leyes nacionales, se deben tener en cuenta los límites y principios legales establecidos para asegurar que las normativas estén en concordancia y evitar posibles contradicciones o invasiones de competencias.

### 3.3.1 El Consejo Nacional de Competencias

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) del Ecuador es el organismo gubernamental encargado de regular, planificar, coordinar, gestionar y controlar la asignación y transferencia de competencias (CNC, 2022). Este órgano se crea por mandato constitucional (2008), según lo establece el artículo 269 de la Carta Magna. El CNC contará con un cuerpo técnico integrado por representantes de cada nivel de gobierno, de acuerdo con las reglas de dicha legislación.

Este órgano tendrá varios propósitos, en primer lugar, fijará el mecanismo y la duración máxima para la transferencia de competencias exclusivas. Estas facultades deben ser adoptadas de manera gradual y obligatoria por las administraciones independientes

descentralizadas. Los gobiernos que demuestren capacidad operativa, por otro lado, pueden apoderarse instantáneamente de estos poderes exclusivos.

Asimismo, el órgano técnico estará a cargo de regular el mecanismo de transferencia de facultades extraordinarias otorgadas por ley a los GAD. De esta forma se crearán los reglamentos y requisitos para dichas transferencias. Otro trabajo importante del organismo técnico será coordinar los poderes concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno. En este caso se debe aplicar la subsidiariedad y se debe evitar la superposición de autoridades. Esto asegurará la adecuada coordinación y colaboración entre los muchos niveles de gobierno en la ejecución de estas funciones compartidas.

Asimismo, el órgano técnico estará a cargo de delegar facultades residuales a los GAD. Sin embargo, es importante señalar que habrá excepciones, ya que algunas competencias no son transferibles debido a su naturaleza. Finalmente, el órgano técnico estará a cargo de atender los conflictos de competencia que surjan en sede administrativa entre los diferentes niveles de gobierno. Esto se logrará de acuerdo con los ideales de subsidiariedad y competitividad. Si es necesario, se puede consultar a la Corte Constitucional.

En cuanto a la organización del Consejo, COOTAD (2010) establece el CNC en su artículo 118, el cual estará integrado por: un delegado permanente del Presidente de la República como presidente con voto de calidad; un representante de los gobiernos regionales y de los distritos metropolitanos elegidos entre los gobernadores regionales y los alcaldes metropolitanos. Además, se elige de entre los prefectos un representante de los gobiernos provinciales; un representante de los gobiernos municipales es elegido entre los alcaldes cantonales, excluidos los alcaldes metropolitanos; y de entre los presidentes de los consejos parroquiales se elige un representante de los gobiernos parroquiales rurales.

Conforme a ello, los delegados de los GAD serán elegidos por el CNC para desempeñar la vicepresidencia. El Consejo Nacional Electoral convocará un colegio electoral para elegir a los diputados y sus suplentes. La mayoría absoluta de los miembros del Consejo constituirá quórum para las sesiones del Consejo.

Entendida entonces la estructura el CNC, Buendía (2011, p. 15) enfatiza la importancia de dicho ente para la asignación de facultades a las municipalidades. De allí que, una vez que la entidad ha delimitado el conjunto competencias atribuibles a los GAD y al gobierno central, y ha establecido un marco expedito para la necesaria, permanente y definitiva transferencia de las competencias centralizadas a los gobiernos locales. El GAD tendrá mayor representación en el CNC, que aprueba el Plan Nacional de Descentralización y Costeo de Competencias, favoreciendo el impulso de la descentralización.

### **3.4 Análisis de la Duplicidad de Funciones Estado-Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.**

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano la contraposición normativa entre los diferentes cuerpos legales de distinto orden jerárquico, no es el único problema que se presenta al momento de aplicar una determinada norma que es lo que se conoce como dispersión normativa que por ende acarrea la existencia de inseguridad jurídica en virtud de que se estaría frente a un esquema dentro del cual se carece armonía y un real engranaje normativo según la jerarquía que posea cada cuerpo legal.

Es así que, representa una problemática cuando existe duplicidad de funciones una vez que las diferentes competencias han sido atribuidas a un órgano determinado; sin embargo, la confusión persiste y se radica en lo que se conoce como conflicto de competencias. Es decir, como ya se ha indicado con antelación en el presente trabajo de investigación, este conflicto se genera en razón de que o bien una entidad determinada, o por su parte una autoridad se considera competente de conocer un asunto o tomar una decisión, o por el contrario no se considera para resolver una situación.

Dentro de la problemática que se suscita en el caso puntual del desarrollo de este trabajo, está dado por la configuración de lo que se conoce como dispersión normativa, claro está que esto conlleva a los diferentes organismos encargados de la gestión pública a una verdadera confusión con la duplicidad de funciones entre unos y otros; sabiendo que la dispersión normativa ocurre cuando se contraponen normas de distinto nivel jerárquico; notablemente, dentro de las competencias de regulación y control en el ámbito turístico para la ejecución de lo que ha sido atribuido de forma expresa a la Fundación Municipal Turismo para Cuenca mediante la ordenanza respectiva, no ha sido posible ejecutar a satisfacción en virtud de que los Estatutos de esta Institución no poseen una regulación en cuanto a la capacidad de poder hacer efectivas estas competencias.

De lo antes dicho, resulta necesario traer a colación lo que se encuentra determinado tanto en la Ordenanza que Regula el Sistema Cantonal de Turismo de Cuenca (2019) y los Estatutos de la Fundación encargada (2005). El sexto punto de la base normativa de la Fundación indica específicamente que esta tiene por objeto fomentar, promover y proteger el patrimonio natural y cultural de la competencia del cantón Cuenca. Para hacer esto, las actividades turísticas deben organizarse y comercializarse cuidadosamente a nivel cantonal o regional, teniendo en cuenta la seguridad del visitante y la protección del consumidor. Esta planificación debe tener en cuenta tanto la seguridad del visitante como la protección del consumidor.

Para tal efecto, la organización asegurará el fomento del cantón Cuenca como uno de los principales destinos turísticos del país, así como el mantenimiento de información turística

actualizada y permanente sobre los recursos y bienes turísticos, incluido el turismo artesanal. Todo esto con el fin de enseñar estos temas, activar los recursos disponibles y, lo más importante, elevar el conocimiento comunitario sobre la relevancia del turismo, el cuidado del medio ambiente y la cultura local.

En cuanto a la ordenanza turística del cantón, el artículo 8 dispone que la Fundación será responsable de la planificación, promoción, gestión, regulación y control del GAD cantonal de Cuenca. Conforme a ello, esta funge como un organismo técnico encargado de administrar el destino, promover, regular y supervisar la actividad turística del departamento. Las funciones y responsabilidades de la Fundación Municipal Turismo para Cuenca se encuentran descritas en su legislación de creación, este ordenamiento, la Ley turística, sus reglamentos, el reglamento de la Autoridad Nacional de Turismo y los traslados de funciones o delegaciones de autoridades que se dicten al efecto.

El análisis que corresponde está enfocado así a la falta de revisión de las normas conexas de mayor jerarquía, con antelación a la creación de un cuerpo normativo jerárquicamente inferior el cual se entiende debe guardar armonía y llegar a ser parte de un engranaje de una norma que ya posee una determinada regulación; es así que, inclusive la falta de una verdadera socialización de un proyecto de norma en lo posterior genera un problema como el que se menciona, dando como resultado la existencia de inaplicabilidad de potestades que son atribuidas a entidades del sector público.

### **3.5 Propuesta para la Coordinación de Responsabilidades en el Ámbito Turístico entre el Gobierno Nacional de Ecuador y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con énfasis en el GAD de Cuenca y su Fundación "Turismo para Cuenca"**

#### **3.5.1 Planteamiento del problema**

El turismo en Ecuador es una industria vital que proporciona empleo y genera ingresos significativos para el país. Sin embargo, se ha identificado un problema central en la gestión del turismo que limita su potencial: la superposición de funciones y responsabilidades entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Esta situación presenta desafíos importantes que necesitan ser abordados para optimizar el desarrollo de la industria turística.

En primer lugar, la redundancia en las competencias entre el Gobierno Nacional y los GAD ha generado confusión en torno a las responsabilidades de cada entidad. No está claro quién debe tomar la iniciativa en ciertas áreas del sector turístico, lo que puede llevar a la inacción o a la duplicidad de esfuerzos. Esto resulta en una gestión ineficiente del turismo, donde los recursos se desperdician en tareas duplicadas y las decisiones se retrasan debido a la incertidumbre sobre quién debe tomarlas. En segundo lugar, esta superposición de

responsabilidades ha generado conflictos y tensiones entre las diferentes entidades gubernamentales. En lugar de trabajar juntos para promover el turismo, estas entidades a menudo se encuentran en desacuerdo sobre quién debe hacer qué. Esto socava la cooperación y la coordinación, que son esenciales para la gestión efectiva del turismo.

Estos problemas son particularmente evidentes en Cuenca, donde el Gobierno Autónomo Descentralizado y su entidad "Fundación Municipal Turismo para Cuenca" han tenido dificultades para definir y asumir sus roles en la promoción del turismo. La falta de claridad sobre sus responsabilidades ha obstaculizado sus esfuerzos para atraer turistas y desarrollar la industria turística local. De allí que, la falta de un marco jurídico claro y coherente que defina las responsabilidades y funciones de cada entidad en el sector turístico ha contribuido a esta situación. Sin una jerarquía normativa clara, las entidades gubernamentales carecen de la seguridad jurídica necesaria para llevar a cabo sus tareas con confianza y eficacia.

### **3.5.2 Justificación**

De acuerdo con Pazmiño et. al (2023), el turismo es una industria vital para el Ecuador, especialmente en la ciudad de Cuenca, al proporcionar empleo y generar ingresos significativos para el país y el Cantón. Sin embargo, la falta de claridad y coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales involucradas en la gestión del turismo puede limitar el potencial de esta industria. Es esencial que se establezcan mecanismos claros y efectivos para coordinar las responsabilidades y funciones de estas entidades, a fin de maximizar los beneficios del turismo para el país y garantizar el desarrollo sostenible de la industria.

En tal sentido, la necesidad de abordar la superposición de funciones y responsabilidades en la gestión del turismo en Ecuador es de suma importancia por varias razones clave. Como se ha reiterado, el turismo es un motor económico crucial para Ecuador, siendo una fuente importante de ingresos y empleo, y desempeñando un papel vital en el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, sin una coordinación y gestión efectivas, la capacidad del sector turístico para contribuir al bienestar económico de Ecuador se ve limitada. Resolver la duplicidad de roles y responsabilidades permitirá un uso más eficiente de los recursos, lo que a su vez puede conducir a un crecimiento y desarrollo más robustos del sector.

Sin embargo, la falta de claridad en los roles y responsabilidades socava la confianza en el sistema de gestión del turismo. Para los turistas, las empresas turísticas y los inversores, es crucial saber a quién recurrir para obtener permisos, resolver problemas o buscar apoyo. Si hay confusión o desacuerdo entre las entidades gubernamentales sobre quién es responsable de qué, puede generar incertidumbre y desconfianza en el sistema, lo que a su vez puede desincentivar la inversión y el desarrollo en el sector.

Conforme a ello, la gestión eficaz del turismo requiere una coordinación cuidadosa entre diversas partes interesadas para garantizar que el crecimiento del sector se realice de manera

sostenible y responsable. Siendo que, sin una clara definición de roles y responsabilidades, se dificulta la capacidad del país para gestionar el turismo de una manera que beneficie tanto a la economía como al medio ambiente y a la sociedad en general.

Finalmente, en el caso específico de Cuenca, la falta de claridad en los roles y responsabilidades ha obstaculizado el desarrollo de su potencial turístico. Cuenca es una ciudad con una rica historia y cultura, y tiene mucho que ofrecer a los turistas. Sin embargo, sin una gestión efectiva y una clara definición de roles, sus esfuerzos para promover el turismo y atraer visitantes pueden verse frustrados. En consecuencia, la reforma de la ley de Turismo del Ecuador es necesaria para establecer una jerarquía normativa clara y garantizar la seguridad jurídica de la industria turística. Esta reforma debe incluir la definición de roles y responsabilidades, la creación de mecanismos de coordinación y comunicación, y la implementación de medidas de formación y evaluación.

### **3.5.3 Objetivos**

#### **3.5.3.1 Objetivo General**

- El propósito principal de esta propuesta es prevenir la redundancia de responsabilidades y asegurar una descentralización efectiva en el sector turístico del Ecuador.

#### **3.5.3.2 Objetivos Específicos**

- Definir con claridad las responsabilidades y funciones del Gobierno Nacional de Ecuador y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en relación al turismo.
- Facilitar una colaboración efectiva y eficiente entre estos organismos para maximizar los beneficios del turismo en Ecuador.
- Enfocar específicamente en la colaboración entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca y su entidad "Fundación Municipal Turismo para Cuenca" con el Gobierno Nacional.

### **3.5.4 Propuestas de Acción**

1. **Reforma de la Ley del Turismo:** Se debe reformar la ley del turismo para clarificar la jerarquía normativa y definir claramente las responsabilidades y funciones de cada entidad gubernamental en el sector turístico. Esto garantizará la seguridad jurídica y proporcionará una base sólida para la coordinación y cooperación entre las entidades.
2. **Creación de una Política de Servicios Turísticos:** Diseñar e implementar una política de servicios turísticos centrada en la promoción del turismo local y la descentralización. Esta política debería enfocarse en el desarrollo de iniciativas que fomenten la participación y el beneficio de las comunidades locales en la industria turística, así como en medidas que promuevan la descentralización de los servicios

turísticos para asegurar una distribución equitativa de los beneficios del turismo en todo el país. Esta política podría incluir estrategias para mejorar la infraestructura turística local, promover los destinos turísticos locales, y proporcionar formación y apoyo a los empresarios turísticos locales.

3. **Creación de un Comité de Coordinación:** Se debe crear un comité de coordinación compuesto por representantes del Gobierno Nacional y presidido por el Ministro del Turismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras partes interesadas relevantes como el Consejo Nacional de Competencias. Este comité sería responsable de supervisar la implementación de la ley reformada, coordinar las actividades turísticas y resolver cualquier conflicto o desacuerdo que pueda surgir.
4. **Capacitación y Formación:** Se deben desarrollar e implementar programas de capacitación para las entidades gubernamentales involucradas en la gestión del turismo. Estos programas deberían centrarse en la comprensión de la ley reformada, las responsabilidades y funciones de cada entidad, y las habilidades y conocimientos necesarios para la gestión efectiva del turismo.
5. **Evaluación y Mejora Continua:** Se debe establecer un sistema de evaluación para medir el éxito de la implementación de la ley reformada y la efectividad de la coordinación entre las entidades. Los resultados de estas evaluaciones se utilizarían para realizar ajustes y mejoras continuas, garantizando que la ley y los mecanismos de coordinación sigan siendo efectivos y beneficiosos para la industria turística.

## Conclusiones y Recomendaciones

### 3.6 Conclusiones

- 1 La descentralización es un mecanismo fundamental para la gestión efectiva del turismo. Cuando las responsabilidades y los recursos son transferidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), se permite una mayor flexibilidad y capacidad para responder a las necesidades y circunstancias locales específicas. Sin embargo, es crucial que se establezcan roles claros y definidos para evitar la duplicidad de funciones y garantizar una eficiente coordinación entre el Gobierno Nacional y los GAD.
- 2 La falta de una jerarquía normativa clara y la seguridad jurídica pueden generar incertidumbre y conflictos en la gestión del turismo. Es imperativo reformar la Ley del Turismo para establecer claramente las responsabilidades y funciones de cada entidad gubernamental en el sector turístico. Esta reforma proporcionará una base sólida para la cooperación y la coordinación, asegurando que cada entidad pueda desempeñar su papel de manera efectiva.
- 3 El desarrollo y promoción del turismo local pueden tener un impacto significativo en las comunidades locales y en la economía en general. Al centrarse en el turismo local, se pueden aprovechar los recursos y atracciones únicas de cada región, creando una oferta turística diversificada y atractiva. La descentralización de los servicios turísticos puede facilitar este enfoque, garantizando que los beneficios del turismo se distribuyan de manera equitativa y sostenible.
- 4 La cooperación y la coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales y otras partes interesadas son cruciales para la gestión efectiva del turismo. Un Comité de Coordinación puede desempeñar un papel esencial en la supervisión de la implementación de la ley reformada, la coordinación de las actividades turísticas y la resolución de conflictos. Este comité debe ser inclusivo, compuesto por representantes de todas las partes interesadas relevantes, para garantizar que se tengan en cuenta todas las perspectivas.
- 5 La formación y la evaluación son componentes clave para la mejora continua y la adaptabilidad en la gestión del turismo. Los programas de formación pueden mejorar la capacidad de las entidades gubernamentales para implementar la ley reformada y gestionar el turismo de manera efectiva. Además, un sistema de evaluación regular permitirá la identificación de áreas de mejora y la adaptación a las cambiantes circunstancias y necesidades.

### 5.7 Recomendaciones

- 1 Reformar la Ley de Turismo, lo cual debe ser una prioridad para proporcionar seguridad jurídica y claridad en las responsabilidades y funciones de cada entidad gubernamental

en el sector turístico. Esta reforma debe incluir mecanismos para evitar la superposición de responsabilidades y establecer un marco normativo claro para la descentralización. Además, debe proporcionar un marco para la colaboración y cooperación entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las entidades turísticas locales.

- 2 Desarrollar una política de servicios turísticos diseñada para promover el turismo local y la descentralización. Debe incluir medidas específicas para mejorar la infraestructura turística local, tales como la mejora de los servicios de transporte, la creación de espacios turísticos atractivos y la promoción de la cultura y la historia local. Además, debe promover los destinos turísticos locales a través de campañas de marketing y publicidad. También debería proporcionar formación y apoyo a los empresarios turísticos locales para mejorar la calidad y competitividad de los servicios turísticos.
- 3 Crear un Comité de Coordinación, de la mano del Consejo Nacional de Competencias, que funja como núcleo para la cooperación y coordinación en el sector turístico. Debe incluir representantes de todas las entidades gubernamentales relevantes, así como de las empresas turísticas y las comunidades locales. Este comité debe establecer planes estratégicos para el desarrollo del turismo, coordinar las actividades de las diferentes entidades, y resolver cualquier conflicto o desacuerdo que pueda surgir. Este comité también podría ser responsable de la supervisión y evaluación de las políticas y programas turísticos.
- 4 Implementar programas de formación y capacitación diseñados para proporcionar a las entidades gubernamentales las habilidades y conocimientos necesarios para gestionar eficazmente el turismo. Estos programas deben incluir formación sobre la ley reformada, la gestión del turismo, las estrategias de marketing turístico, la gestión de la calidad de los servicios turísticos, y la gestión de las relaciones con las comunidades locales y los turistas. Estos programas también deben proporcionar formación sobre cómo manejar los impactos ambientales y sociales del turismo.
- 5 Establecer un sistema de evaluación destinado a medir el éxito de la implementación de la ley reformada y la efectividad de la coordinación entre las entidades. Debe incluir indicadores específicos, como el número de turistas, los ingresos del turismo, la satisfacción de los turistas, el impacto en las comunidades locales, y el impacto en el medio ambiente. Los resultados de estas evaluaciones deben ser utilizados para realizar ajustes y mejoras continuas en las políticas y programas turísticos, garantizando que sigan siendo efectivos y beneficiosos para el desarrollo del sector turístico en Ecuador.

### Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008, octubre 20). Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449, Última modificación 25-ene.-2021 Estado: Reformado. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf)
- Batallas Gómez, H. (2013). Descentralización y Autonomía El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. FORO Revista de Derecho No. 20, 5-22.
- Borja Cevallos, R. (2002). Palabras de Inauguración del Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina". Quito.
- Buendía de la Torre, R. (2011). El Sistema Competencial su financiamiento y funcionamiento en Ecuador. Análisis Comparativo de los Sistemas Competenciales, su Financiamiento y Funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 9-35.
- Carbajales, M. (2019). El Estado regulador. Implicancias para el control judicial de la discrecionalidad administrativa. Dikaion, 69-89.
- Carrión, F., & Villaronga, B. (2008). Descntralizar: un derrotero a seguir 1ra Edición. Quito: Crearimagen.
- Casagne, J. C. (2010). Derecho Administrativo sexta edición Tomo II. Buenos Aires : Abeledo Perrot.
- Cassagne, J. C. (2010). Derecho Administrativo Tomo I. Lima: Palestra Editores.
- Cervantes Anaya, D. (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas .
- Concejo Cantonal de Cuenca. (2005). Estatutos de la Fundación "Turismo para Cuenca". GAD Municipal de Cuenca. <http://cuencaecuador.com.ec/sites/default/files/Estatutos%20de%20la%20Fundación%20Municipal.pdf>
- Concejo Municipal del Cantón Cuenca. (2019). Ordenanza que regula el sistema cantonal de Turismo de Cuenca. Registro Oficial N°. 777, Edición Especial, 19 de febrero de 2019. [https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ORDENANZA%20QUE%20REGULA%20EL%20SISTEMA%20CANTONAL%20DE%20TURISMO%20DE%20CUENCA.\\_0.pdf](https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ORDENANZA%20QUE%20REGULA%20EL%20SISTEMA%20CANTONAL%20DE%20TURISMO%20DE%20CUENCA._0.pdf)
- Congreso Nacional de Ecuador. (2005). Código Civil. Quito: Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005. Última modificación: 08 de julio de 2019. Estado: Reformado. <https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2021/02/CODIGOCIVILultmodif08jul2019.pdf>
- Congreso Nacional del Ecuador. (2002). Ley 97: Ley de Turismo. Registro Oficial Suplemento 733 de 27-dic.-2002. Última modificación: 29-dic.-2014. Estado: Vigente. <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/LEY-DE-TURISMO.pdf>

- Consejo Nacional de Competencias. (2016). Resolución No. 001-CNC-2016. Registro Oficial No. 718, 23 de marzo de 2016. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/0001-CNC-2016.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (13 de noviembre de 2022). El Consejo. Consejo Nacional de Competencias: <http://www.competencias.gob.ec>
- Dictamen No. 3-21-OP/21, Caso No. 3-21-OP (Corte Constitucional del Ecuador 30 de junio de 2021). [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkNWVIZDk2Ny03NTRmLTQ3NGMtYWUzYS1hYjEyOTRIMzM3YmYucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkNWVIZDk2Ny03NTRmLTQ3NGMtYWUzYS1hYjEyOTRIMzM3YmYucGRmJ30=)
- Dromi, R. (2015). Derecho Administrativo 13 Edición. Buenos Aires: Hispana Libros.
- Frank, J. (2001). Competencias: Qué Descentralizar? Un Estudio a las Posibilidades de la Descentralización administrativa en el Ecuador. Consejo Nacional de Modernización del Estado-CONAM Unidad de Descentralización y Estructura del Estado. <https://www.bivica.org/files/descentralizacion-competencia.pdf>
- Hernández Becerra, A. (2005). Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (s.f.). [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx): <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/5.pdf>
- Marienhoff, M. (2000). Tratado de Derecho Administrativo Tomo I Teoría General Quinta Edición Actualizada. Buenos Aires: ABeledo- Perrot.
- Montero Pascual, J. J. (2014). La Actividad Administrativa de Regulación: Definición y Régimen Jurídico. Revista Digital de Derecho Administrativo No. 12, 23-44.
- Moreno Castillo, L. (2019). Teoría de la Regulación hacia un Derecho Administrativo de la Regulación. Bogotá: DGP Editores S.A.S.
- Muñoz Machado, S. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Muñoz Machado, S. (2017). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Muñoz, S. (2009). Tratados de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo III. Madrid: Iustel.
- Oyarte, R. (2022). Derecho Constitucional. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Parada, R. (2010). Derecho Administrativo Tomo II Organización y Empleo Público. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

- Pazmiño, P., Sánchez, M., & Ormaza, J. (2023). El turismo como factor de desarrollo económico en la ciudad de Cuenca-Ecuador. *Conciencia Digital*, 6(1.3), 97-121. <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v6i1.3.2525>
- Pérez, E. (2006). *Derecho Administrativo Acorde con la nueva constitución Ecuatoriana Normativa Jurídica y Doctrina Comparada Tercera Edición Actualizada*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo. (2007). *Derecho Administrativo Contemporáneo*. Lima: Palestra Editores.
- Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo. (2007). *Derecho Administrativo Contemporáneo*. Lima: Palestra Editores.
- Presidencia de la República de Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Estado: Vigente. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Presidencia de la República del Ecuador. (2002). Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2.428. Registro Oficial 536, del 18 de Marzo del 2002. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo19.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo19.pdf)
- Presidencia de la República del Ecuador. (2015). Decreto N° 739 - Modifica el Decreto N° 16, Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Registro Oficial N° 570, 21 de agosto de 2015. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC196307>
- Prieto, M. (2011). *Los Estudios sobre turismo en Ecuador*. Quito: Crear Imagen.
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano Vigésima Edición*. Bogota: TEMIS.
- Santofinio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogota: Printed in Colombia.
- Torres, Á. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*(45), 211-243. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>
- Verdesoto, L. (1998). Los Conceptos de Participación y Decentralización. *Los conceptos de participación y descentralización*, 171.
- Vergara Blanco, A. (2018). *Derecho Administrativo Económico Sectores Regulados: Servicios Públicos Territorio y Recursos Naturales*. Santiago: CyC Impresores.
- Vidal Perdomo, J. (1987). *Derecho Administrativo Novena Edición*. Bogota: Temis S.A.
- Younes Moreno, D. (2016). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogota: EDITORIAL TEMIS S.A.

Zambrano, Y. R. (2017). El Control a la Gestión en la Administración Pública: Una Mirada a las Legislaciones de Ecuador y Perú. Revista San Gregorio 2017. ISSN 1390-7247; eISSN: 2528-7907, 155-166.