

Puerto Baquerizo Moreno, 20 de diciembre de 2023

Informe Jurídico No. 126-DAJ-2023

Objeto: Informe Jurídico en relación al Informe Técnico respecto a la distribución y actualización de la tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas

1.- Antecedentes

1.1 Resolución Nro. 027-CGREG-03-IX-2015, de 03 septiembre de 2015, emitida por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, resolvió:

“Art. 1.- Establecer la TASA POR INGRESO Y CONSERVACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS que será pagada por los turistas que ingresen a la provincia de Galápagos en el mismo monto que se venía recaudando según el Art. 17 de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la provincia de Galápagos – Ley 67, publicada en el Registro Oficial 278 de fecha 18 de marzo de 1998, conforme los montos que a continuación se detallan:

<i>Categorías</i>	<i>Valor a cobrar</i>
<i>Extranjeros mayores de 12 años</i>	<i>\$ 100,00</i>
<i>Extranjeros menores de 12 años</i>	<i>\$50,00</i>
<i>Comunidad Andina – Merco Sur, mayores de 12 años</i>	<i>\$50,00</i>
<i>Comunidad Andina – Merco Sur, menores de 12 años</i>	<i>\$25,00</i>
<i>Estudiantes extranjeros no residentes que se encuentren matriculados en instituciones educativas nacionales</i>	<i>\$25,00</i>

<i>Nacionales o extranjeros residentes, mayores de 12 años</i>	\$6,00
<i>Nacionales o extranjeros residentes, menores de 12 años, discapacitados, y/o tercera edad</i>	\$3,00

Artículo 2.- Los recursos provenientes por la recaudación de la tasa por ingreso y conservación de las áreas naturales protegidas, se distribuirán de la siguiente manera:

ITEM	ENTIDAD	PORCENTAJE
1	<i>Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos</i>	20%
2	<i>Dirección del Parque Nacional Galápagos</i>	50%
3	<i>GAD Municipal de San Cristóbal</i>	8,50%
4	<i>GAD Municipal Santa Cruz</i>	10,90%
5	<i>GAD Municipal de Isabela</i>	5,60%
6	<i>GAD Parroquial Rural Santo Tomás de Berlanga</i>	1%
7	<i>GAD Parroquial Rural Santa María</i>	1%
8	<i>GAD Parroquial Rural Santa Rosa</i>	1%
9	<i>GAD Parroquial Rural El Progreso</i>	1%
10	<i>GAD Parroquial Rural Bellavista</i>	1%
TOTAL		100%

1.2.- Resolución Nro. 029-CGREG-31-X-2016, de 31 de octubre de 2016, emitida por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, resolvió:

Art. 1.- Reformar el ítem 2 del Art. 2 de la Resolución Nro. 027-CGREG-03-IX-2015, de fecha 3 de septiembre del 2015, en relación a los recursos provenientes por la recaudación de la tasa por ingreso y conservación de las áreas naturales protegidas, de la siguiente manera:

ITEM	ENTIDAD	PORCENTAJE
2	Dirección del Parque Nacional Galápagos: 45% Agencia de Bioseguridad para Galápagos: 5%	50%

1.3.- Mediante Oficio Nro. MAATE-MAATE-2023-1623-O, de 02 de noviembre de 2023, suscrito por el Abg. José Antonio Dávalos Hernández, Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, remite el Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023, elaborado por la Dirección del Parque Nacional Galápagos que contiene la propuesta de actualización del tributo de ingreso a las áreas protegidas de Galápagos para análisis y consideración de los miembros del Pleno del Consejo de Gobierno.

1.3.1 El Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023, indica:

“4. PROPUESTA

Conforme el “Informe técnico para la actualización de la tasa de ingreso a las áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos” de marzo de 2020 nos indica entre sus conclusiones lo siguiente:

- *“El análisis económico, determinó que el ajuste basado en el precio promedio de la canasta básica familiar de la Región Insular, refleja el valor de actualización a la tasa de \$233 para turistas extranjeros” y;*
- *“Del ajuste basado en ingresos promedio familiar en Ecuador no Continental”, el ingreso promedio mensual de un hogar de una familia de*

4 miembros, fue de \$ 142 por mes en 1993, y de \$735 en 2019, como resultado, la entrada ajustada al PNG considerando únicamente el aumento del nivel de ingresos promedio de los hogares, debe incrementarse a **\$ 31 para nacionales**” (CEA Consulting, 2020). (...)

(...) El incremento del tributo de ingreso a las áreas protegidas de Galápagos de \$6 para nacionales a \$30 y de \$100 para extranjeros a \$200; tomando en cuenta que el número de días que puede permanecer un turista en la provincia de Galápagos es de 60 días y que con ese valor tienen el acceso a las dos áreas protegidas, el Parque Nacional y la Reserva Marina. Conforme a los diferentes criterios establecidos la distribución de los valores quedaría de la siguiente manera:

Tabla 4

ACTUAL	2024	
EXTRANJEROS		
Turistas extranjeros menores de 12 años	\$50	\$100
Turistas extranjeros mayores de 12 años	\$100	\$200
CAN Y MERCOSUR		
Turistas extranjeros menores de 12 años, nacionales de \$25 uno de los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones o al Mercosur		\$50
Turistas extranjeros, mayores de 12 años, nacionales de \$50 uno de los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones o al Mercosur *		\$100
NACIONALES		
Turistas nacionales o extranjeros residentes en el Ecuador, \$3 menores de 12 años.		\$15
Turistas nacionales o extranjeros residentes en el Ecuador, \$6 mayores de 12 años		\$30
Turistas nacionales o extranjeros residentes en el Ecuador, \$3 mayores de 65 años*		\$15
Turistas nacionales o extranjeros residentes en el Ecuador, \$6 con carnet de discapacidad emitido		\$15

por el CONADIS

*Turistas, estudiantes extranjeros no residentes en el \$25 \$50
Ecuador que se encuentren matriculados en
instituciones educativas nacionales*

*Transeúntes, nacionales o extranjeros no residentes en el \$0 \$15
Ecuador que sean calificados por el
cgreg con esa categoría migratoria pagarán el 50% de la
tarifa de turista nacional*

Nota.- Los turistas nacionales o extranjeros menores de 2 años de edad, se encuentran exentos del pago de este tributo.

****Ley orgánica de las personas adultas mayores***

Se recomienda que el incremento se realice a partir del 1 de abril de 2024, tomando en cuenta la importancia de que la nueva tarifa sea socializada previamente y en conocimiento de que los paquetes turísticos son vendidos con anticipación, se ha analizado que se requieren varios meses para que tanto operadores como turistas en general puedan conocer del incremento.

7. CONCLUSIONES

- Es necesario generar mayores beneficios del turismo especialmente para los gobiernos locales, y que los GADs puedan acceder a mayores recursos y por lo tanto brinda mejores servicios (saneamiento ambiental, manejo de residuos, etc.).*
- Es necesario estabilizar la cantidad de turistas que ingresan a Galápagos, promover estadías más largas (7 a 15 días) mejorar la calidad de la experiencia del visitante y mantener los sitios de visita cercanos a los centros poblados de manera óptima.*
- Con un incremento se mejoraría la capacidad de gasto del turista promedio que ingresa a Galápagos, esto beneficiaría directamente a la economía local.*
- La predisposición a un mayor pago del tributo para turistas extranjeros existe, siempre que las condiciones del área protegida se mantengan en igual o mejores condiciones.*

- *Es importante considerar mecanismos más eficientes para implementación de la tarifa de entrada al PNG en el largo plazo, y una alternativa que ya ha sido analizada es un sistema dinámico de incremento de tarifa*

8. RECOMENDACIONES

} Se recomienda estudiar las diferentes maneras en que un sistema de tarifas puede también usarse como herramienta para influenciar los modelos de turismo, la distribución geográfica, la duración de estadía, entre otras características.

} Realizar un informe bianual de seguimiento sobre el comportamiento del turista frente a la nueva tarifa

} Hacer un nuevo estudio de percepción sobre la predisposición al pago y sobre la experiencia del visitante

} Se recomienda implementar un sistema de reservas que permita delimitar el número de turistas que ingresan anualmente a Galápagos, con el objetivo de tener una mejor planificación a nivel provincial sobre la prestación de servicios.

} Una vez que se implemente un sistema de tarifas, se recomienda crear un fondo de emergencia y de apoyo a sectores productivos.

} El Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos tiene la facultad tributaria para fijar tasas y contribuciones por conservación de las áreas naturales protegidas, por lo tanto, podría determinar mediante ordenanza la nueva tarifa de ingreso a las áreas protegidas de Galápagos.”

1.4 Informe Jurídico No. 97-CGREG-2023, emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica, recomienda: *“De lo expuesto en el análisis jurídico, se concluye que al amparo del artículo 27 de la LOREG, es el Pleno del CGREG, el facultado para fijar tasas y contribuciones por conservación de áreas naturales protegidas, por lo que la actualización de la tasa de ingreso a las áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos, constante en la Resolución Nro. 027-CGREG-03-IX-2015, de 03 septiembre de 2015, emitida por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, es procedente en virtud de existir fundamento técnico y legal tomando en consideración que la aplicabilidad de la actualización de los valores de las tasas sean desde la fecha 01 de abril de 2024 de conformidad a la tabla y recomendación de la Dirección del Parque Nacional Galápagos constante en el Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023. En referencia a la propuesta del establecimiento de las exención de pago de tasas a las personas menores de dos años se requiere del fundamento*

técnico de la Dirección del Parque Nacional Galápagos para que sea analizado y tratado por parte del Pleno del CGREG.”

1.5 Mediante Resolución No. 035-CGREG-20-11-2023, de 20 de noviembre de 2023, el Pleno del CGREG, resolvió: *“Art. 1.- Dar por conocido el Oficio Nro. MAATE-MAATE-2023-1623-O, de fecha 02 de noviembre de 2023 e Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023, elaborado por la Dirección del Parque Nacional Galápagos; y, el Memorando Nro. CGREG-DAJ- 2023-0381-M, de fecha 09 de noviembre de 2023 e Informe Jurídico No. 97-DAJ-2023 emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica del CGREG. Art. 2.- Disponer a la Secretaría Técnica del CGREG, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 24 del Reglamento General de Aplicación a la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, a través del Comité Técnico Provincial de Turismo, elaborar el Informe correspondiente a la distribución y actualización de la Tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas, dentro del plazo de un (1) mes. Art. 3.- Disponer a la Dirección de Asesoría Jurídica del CGREG, emita Informe Jurídico al Informe presentado por la Secretaría Técnica, analizando los artículos 27 y 29 de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y artículo 24 del Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, dentro del plazo de un (1) mes. Art. 4.- Suspender el presente punto del orden del día hasta el cumplimiento de lo señalado en los artículos 2 y 3 de la presente resolución. (...)”*

1.6 A través de la Resolución No. 004-CTPT-2023, de 18 de diciembre de 2023, el Comité Técnico Provincial de Turismo de Galápagos, resuelve:

“Art. 1.- Aprobar el “INFORME TÉCNICO RESPECTO A LA DISTRIBUCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA TASA DE INGRESO POR CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS” presentado por la Secretaria Técnica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. (...)”

1.7 Mediante memorando Nro. CGREG-ST-2023-0563-M, de 19 de diciembre de 2023, emitido por la Mgs. Andrea Albán, Secretaria Técnica del CGREG, solicitó a la Dirección de Asesoría Jurídica, informe jurídico en relación al Informe Técnico respecto a la distribución y actualización de la tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas.

Al citado memorando adjunta el "Informe Técnico respecto a la distribución y actualización de la tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas", de fecha 18 de octubre de 2023, el cual recomienda:

“ ● *Respecto al incremento del tributo de ingreso a las áreas protegidas de Galápagos para extranjeros, se tome como referencia base el estudio (CEA Consulting, 2020) el cual determina un valor de USD 233 dólares, conforme la canasta básica familiar de la región insular; sin embargo se recomienda que inicialmente se establezca una tarifa de \$200 (USD DOSCIENTOS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA) como base.*

● *En relación a los turistas nacionales, conforme el mismo estudio (CEA Consulting, 2020), en cuanto al ajuste de la tasa de ingreso a Galápagos tomando en cuenta diferentes parámetros, tales como “Del ajuste basado en ingresos promedio familiar en Ecuador no Continental”, el ingreso promedio mensual de un hogar de una familia de 4 miembros, fue de \$ 142 por mes en 1993, y de \$735 en 2019, como resultado, la entradaajustada al PNG considerando únicamente el aumento del nivel de ingresos promedio de los hogares, es pertinente se incremente a \$ 30 (USD TREINTA DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA) para turistas nacionales.*

● *Elaborar un informe semestral de seguimiento sobre el comportamiento del turista frente a la nueva tarifa, por parte de la Dirección del Parque Nacional Galápagos. Es preciso que el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica junto con el Ministerio de Turismo, realicen las gestiones necesarias ante el Ministerio de Finanzas para considerar un incremento en el presupuesto destinado a la Dirección del Parque Nacional Galápagos, que permita mejorar la infraestructura de uso público.*

● *Mejorar la infraestructura de uso público del Parque Nacional Galápagos durante el 2024, puesto que, es necesario disponer de sitios de visita de calidad que brinden un servicio de excelencia a los turistas y población local.*

● *Es indispensable abrir nuevas opciones de visita para bajar la cantidad de visitantes en cada sitio y mejorar la calidad de la experiencia, promoviendo un adecuado manejo turístico.*

● *Como ya se ha precisado anteriormente, se recomienda mínimo de seis meses entre el establecimiento de la nueva tarifa y su aplicación, para que la misma sea difundida e informada oportunamente.”*

2.- Base Legal

2.1 Constitución de la República del Ecuador – CRE

Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
(...) 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Artículo 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Artículo 37.- El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

(...) 5. Exenciones en el régimen tributario.

Artículo 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: 1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten participación política, social, cultural, educativa y económica.

2. La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación (..).

Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

(...) 4. *Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.*
(...)15. *El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.*

Artículo 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Artículo 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

(...) 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.

2.2 Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos – LOREG

Artículo 3 numeral 1.- Principios.- Las políticas, planes, normativas y acciones públicas y privadas en la provincia de Galápagos y sus áreas naturales protegidas, buscan la sostenibilidad y el equilibrio entre el Estado, la sociedad y la economía, que involucran tres elementos consustanciales de manejo de desarrollo social, conservación de la naturaleza y desarrollo económico y se regirán por los siguientes principios:

1. Precautelatorio. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse por las autoridades públicas competentes para postergar la adopción de cualquier medida que consideren eficaz para impedir la degradación del medio ambiente.

Artículo 11 numeral 1 y 2.- Atribuciones del Pleno de Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos. El Pleno del Consejo de

Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos ejercerá las siguientes atribuciones: **1.** Expedir normas de carácter general relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como su reglamento interno y demás normas necesarias para su funcionamiento. **2.** Expedir ordenanzas, acuerdos y resoluciones en el marco de las competencias del Consejo de Gobierno.

Artículo 12 numeral 1 entre las atribuciones del Presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, la siguiente: “(...) **1.** Cumplir y hacer cumplir dentro del ámbito de su competencia, la Constitución, la presente Ley, su Reglamento, normas conexas y las ordenanzas provinciales y resoluciones del Consejo de Gobierno.

Artículo 16.- Áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos. El Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

El régimen jurídico administrativo de estas áreas protegidas es especial y se sujetará a lo previsto en la Constitución, la presente Ley y normas vigentes sobre la materia.

El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y la Autoridad Ambiental Nacional a través de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las áreas naturales protegidas de Galápagos mantendrán una estrecha coordinación para articular en forma apropiada, sus competencias y atribuciones.

Artículo 21.- Atribuciones de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos.- La unidad administrativa desconcentrada a cargo de las áreas naturales protegidas de Galápagos, tendrá las siguientes atribuciones:

(...) 10. Recaudar los recursos provenientes de los tributos por ingreso y conservación de áreas naturales protegidas.

Artículo 27.- Facultad Tributaria del Consejo de Gobierno.- El Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos fijará tasas y contribuciones por conservación de áreas naturales protegidas, ingreso de embarcaciones, movilidad humana, transporte, prestación de servicios públicos en el marco de sus competencias, entre otras que pudieren establecerse. Determinará, mediante ordenanza, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la tarifa, el hecho

generador, su distribución, multas y demás elementos esenciales, considerando las competencias y atribuciones de las entidades beneficiarlas de las mismas.

El incumplimiento del pago de los tributos establecidos por el Pleno del Consejo de Gobierno, implicará el pago de una multa de hasta diez salarios básicos unificados que será establecida en la ordenanza provincial correspondiente y causará a favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de resolución administrativa alguna, intereses de conformidad con lo establecido en el Código Tributario.

Artículo 29.- Criterios para la fijación de tasas por conservación de áreas naturales protegidas.- Para la fijación de estas tasas, el Pleno del Consejo de Gobierno considerará al menos los siguientes criterios según corresponda:

1. Tiempo de permanencia.
2. Edad (franja etaria).
3. Condición de discapacidad.
4. Modelo turístico.
5. Nacionalidad o residencia legal en el país.

Al menos el 50% del total del valor que se recaude por concepto de la tasa por ingreso y conservación de las áreas naturales protegidas, serán asignados a la Autoridad Ambiental Nacional a través de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos y deberá ser destinado a la conservación y protección de las mismas.

Asimismo, las demás entidades beneficiarias de estos recursos deberán destinarlos a gastos no permanentes y al menos el 50% de lo que reciban será para la conservación, protección, saneamiento ambiental o bioseguridad, en el marco de sus competencias.

La distribución y actualización de la tasa será revisada periódicamente de acuerdo a lo establecido en el reglamento respectivo. Serán también beneficiarias del tributo por conservación de áreas naturales protegidas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales de la provincia.

Artículo 61.- Turismo sostenible.- El turismo en la provincia de Galápagos se basará en el fortalecimiento de la cadena de valor local y la protección del usuario

de servicios turísticos, así como en los principios de sostenibilidad, límites ambientales, conservación, seguridad y calidad de los servicios turísticos. Se desarrollará a través de los modelos de turismo de naturaleza, ecoturismo, de aventura y otras modalidades que sean compatibles con la conservación de los ecosistemas de conformidad con el Reglamento de esta Ley y demás normativa aplicable.

2.3 Ley Orgánica de Discapacidades

Artículo 4.- Principios fundamentales.- La presente normativa se sujeta y fundamenta en los siguientes principios: 2. In dubio pro hominem: en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, éstas se aplicarán en el sentido más favorable y progresivo a la protección de las personas con discapacidad;

Artículo 44.- Turismo accesible.- La autoridad nacional encargada del turismo en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, vigilarán la accesibilidad de las personas con discapacidad a las diferentes ofertas turísticas, brindando atención prioritaria, servicios con diseño universal, transporte accesible y servicios adaptados para cada discapacidad. **Además, los organismos mencionados vigilarán que las empresas privadas y públicas brinden sus servicios de manera permanente, así como también que promuevan tarifas reducidas para las personas con discapacidad.**

2.4 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Disposición General Cuarta.- **Establecimiento de tasas.-** (Reformada por el Art. 43 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24- VII-2020).- Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código.

La modificación o actualización de las tasas, será aprobada por las máximas autoridades mediante acuerdo o resolución, según corresponda, de forma bianual.

2.5 Código Tributario – CT

Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.

DE LAS EXENCIONES

Artículo 31.- Concepto.- Exención o exoneración tributaria es la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social.

Artículo 32.- Previsión en ley.- Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal.

Artículo 33.- Alcance de la exención.- La exención sólo comprenderá los tributos que estuvieren vigentes a la fecha de la expedición de la ley. Por lo tanto, no se extenderá a los tributos que se instituyan con posterioridad a ella, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 34.- Derogatoria o modificación.- La exención, aun cuando hubiere sido concedida en atención a determinadas situaciones de hecho, podrá ser modificada o derogada por ley posterior.

Sin embargo, la concedida por determinado plazo, subsistirá hasta su expiración.

Artículo 36.- Prohibiciones.- Prohíbese a los beneficiarios de exenciones tributarias tomar a su cargo las obligaciones que para el sujeto pasivo establezca la ley; **así como extender, en todo o en parte, el beneficio de exención en forma alguna a los sujetos no exentos.**

Cuando en actos o contratos intervengan de una parte beneficiarios de exención y de otra, sujetos no exentos, la obligación tributaria se causará únicamente en proporción a la parte o partes que no gozan de exención.

2.6 Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos

Artículo 2.- Régimen Especial.- Para los fines contemplados en la ley y el presente reglamento, se entiende por Régimen Especial de la Provincia de

Galápagos a la forma de gobierno y administración de dicho territorio, dotada de autonomía política, administrativa y financiera, que es ejercida por el Consejo de Gobierno, constituida por razones de conservación y características ambientales particulares, para la protección de sus sistemas ecológicos y biodiversidad, su desarrollo sustentable, el manejo integrado entre sus zonas pobladas y áreas protegidas, la obtención del equilibrio en la movilidad y residencia de sus visitantes y residentes; y, el acceso preferente de estos a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sostenibles, garantizando la participación ciudadana y el control social en los términos previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 24.- Distribución y actualización de tasas.- La distribución y actualización de las tasas por conservación de áreas naturales protegidas y otras que sean fijadas por el Pleno del Consejo de Gobierno, serán revisadas periódicamente, previo informe de la Secretaría Técnica.

Artículo 57.- Comité Técnico Provincial de Turismo.- Créase el Comité Técnico Provincial de Turismo, como un órgano de coordinación interinstitucional, a cuyo cargo estará la elaboración de propuestas de políticas turísticas para la provincia de Galápagos; los cuales deberán ser aprobados por el Pleno del Consejo de Gobierno.

3.- Análisis Jurídico

El artículo 258 de la Constitución de la República del Ecuador ha instituido a la provincia de Galápagos de un gobierno de régimen especial en virtud de sus particularidad ambientales por lo que su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

De acuerdo al Informe técnico respecto a la distribución y actualización de la tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas presentado por la Secretaria Técnica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, sostiene que a través del “Informe de Conservación de las Propiedades Inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial”, instrumento No. WHC/23/45.COM/7B, presentado por la UNESCO, en el que constan las Islas Galápagos, existen observaciones relacionadas al estado de conservación de las islas que deben ser atendidas por el Estado Ecuatoriano para su posterior informe al Centro de Patrimonio, relacionado al crecimiento del turismo terrestre, que conlleva riesgos aún mayores de introducción y dispersión de especies exóticas, y que de acuerdo

a las estadísticas en medios públicos, se observa el aumento pronunciado y continuo de número de visitantes de menos de 12.000 en el momento de la inscripción en 1978 a más de 270.000 en 2019, antes del inicio de la pandemia. Dicho aquello, pese a la disminución temporal del número de visitantes como consecuencia de la pandemia de COVID, el número de visitas turísticas de enero a marzo de 2023 sería de 78.507, es decir, más de 9.500 más que en el primer trimestre de 2019, antes de la pandemia de COVID. Al igual que, el aumento de vuelos comerciales, por lo que insta al Estado, planifique y ejecute una acción con medidas urgentes para lograr el modelo de crecimiento cero.

De igual manera, dicho informe menciona que: *“Un escenario de crecimiento en el ingreso de turistas a las islas, representaría tanto para el Consejo de Gobierno como ente planificador de la Provincia de Galápagos un esfuerzo significativo en términos de: manejo de programas de conservación, infraestructura turística, carga, movilidad, infraestructura para el transporte bioseguro de gente y carga, saneamiento ambiental, manejo de residuos, entre otros. Sin embargo, no dejamos de reconocer que el turismo representa la actividad económica más importante del archipiélago y por ende los ingresos que genera la actividad turística para la población local, los cuales son la base de la economía; razón por la cual debemos buscar un equilibrio entre los ingresos que genera el turismo para los habitantes de la provincia de Galápagos y la satisfacción de servicios que estos requieren.”*

Así también, el mencionado informe de la Secretaría Técnica realiza las siguientes observaciones:

“Es necesario regular y ordenar la cantidad de turistas que ingresan a Galápagos, promover estadías más largas (7 a 15 días), mejorar la calidad de la experiencia del visitante y mantener los sitios de visita cercanos a los centros poblados de manera óptima.

- *Con un incremento se mejoraría la capacidad de gasto del turista promedio que ingresa a Galápagos, esto beneficiaría directamente a la economía local.*
- *Cabe resaltar que, la predisposición a un mayor pago del tributo para turistas extranjeros existe, siempre que las condiciones del área protegida se mantengan en igual o mejores condiciones.*
- *Es importante considerar mecanismos más eficientes para implementación de la tarifa de entrada al PNG en el largo plazo, y una alternativa que ya ha sido analizada es un sistema dinámico de incremento de tarifa.”*

Dentro de este contexto, por las consideraciones expuestas en el Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023, elaborado por la Dirección del Parque Nacional Galápagos que contiene la propuesta de actualización del tributo de ingreso a las áreas protegidas de Galápagos y el Informe técnico respecto a la distribución y actualización de la tasa de ingreso por conservación de áreas naturales protegidas, presentado por la Secretaría Técnica, están ajustados de acuerdo a la realidad de la provincia de Galápagos prevalencia que por la forma de gobierno que es de régimen especial atribuido a sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad, deben ser protegidas a través de la adopción de medidas eficientes que procuren cumplir el objetivo de salvaguardar su integridad, situación que se adecúa a lo contemplado en el numeral 1 del artículo 3 del principio precautelatorio de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y artículo 24 del Reglamento a la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos.

4. Pronunciamiento y recomendación

De lo expuesto en el análisis jurídico, se concluye que al amparo del artículo 27 de la LOREG, es el Pleno del CGREG, el facultado para fijar tasas y contribuciones por conservación de áreas naturales protegidas, por lo que la actualización de la tasa de ingreso a las áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos, constante en la Resolución Nro. 027-CGREG-03-IX-2015, de 03 septiembre de 2015, emitida por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, es procedente en virtud de existir fundamento técnico y legal tomando en consideración que la aplicabilidad de la actualización de los valores de las tasas sean desde el mes de julio de 2024 de conformidad a la tabla y recomendación de la Dirección del Parque Nacional Galápagos constante en el Informe Técnico Nro. MAATE-DPNG-DUP-028-2023.

En referencia a la propuesta del establecimiento de las exención de pago de tasas a las personas menores de dos años se requiere del fundamento técnico de la Dirección del Parque Nacional Galápagos para que sea analizado y tratado por parte del Pleno del CGREG.

En cuanto a la naturaleza de un criterio jurídico es menester mencionar que de conformidad a lo establecido en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, el alcance del dictamen informe criterio jurídico "(...) El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la

voluntad administrativa"., por lo que se entiende de lo anterior que el mismo es de carácter subjetivo e intrínseco. En este contexto, un criterio jurídico pretende absolver consultas con el objetivo de inteligenciar o aclarar el contenido de una norma o en relación a su aplicación, por lo tanto, bajo ningún concepto, un criterio jurídico puede constituirse en una suerte de "aval" para actos ya consumados.

Abg. Hernán Santos Torres
Director de Asesoría Jurídica del CGREG