

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0204-M

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

PARA: Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General

ASUNTO: INFORME TÉCNICO JURÍDICO NO VINCULANTE / PROYECTO DE LEY DE
ECOTURISMO EN ÁREAS PROTEGIDAS

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-1752-M de 21 de abril de 2024 adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. 107-INV-UTL-AN-2024 elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del “**Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas**”, presentado por la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, mediante Oficio Nro. AH-0079-04-2024 de 15 de abril de 2024, con número de trámite 446711.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Referencias:
- AN-SG-2024-1752-M

Anexos:
- herrera_ana_informe_ley_ecoturismo-signed.pdf

Copia:
Sr. Sebastian Espín Galindo
Asistente de Gestión Documental

Srta. Abg. Jhennifer Nicole Camacho Zambrano
Secretaría

Sra. Mgs. Maria Isabel Dominguez Serrano
Asesor Nivel 1

Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra
Analista de Administración 1



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
F02V03-PRO-GSG-GDC-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0107-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

Proponente: Asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 15 de abril de 2024, la asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez, remite mediante Oficio Nro. AH-0079-04-2024 de fecha 15 de abril de 2024, con trámite Nro. 446711, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas” y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-1752-M, de fecha 21 de abril de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 10 Porcentaje: 07 %	(Artículos 134, número 1 y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Productiva, Comercial y de Servicios.	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado Contiene: Exposición de Motivos, veintidós considerandos; veintisiete artículos; una disposición transitoria y, una disposición final.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	(Artículo 55 de la LOFL)	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley: Ordinaria	(Artículo 133 de la CRE)	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Así, la Proponente indica que:

“Las áreas protegidas son creadas para conservar áreas de enorme valor y/o que se encuentren bajo algún tipo de amenaza. Cada área protegida es creada para garantizar la conservación de un ecosistema y/o la conservación de vida silvestre en un paisaje determinado. Por lo general, la propiedad y la gestión de las áreas protegidas están en manos de los gobiernos. Pero existen otros casos en los que la propiedad y la gestión de estos territorios está en manos privadas y de comunidades. (...)

Es necesario impulsar y crear nuevas rutas y productos turísticos para visitantes locales y extranjeros, más ahora que en nuestro País se han declarado Pueblos Mágicos a varios sectores para promoción turística y con la finalidad de apoyar a las localidades que poseen riqueza cultural, natural e histórica. (...)

Nuestro país debe encaminarse hacia el desarrollo económico y social a través del turismo y ecoturismo en las Áreas Protegidas, asegurando al turista vivencias y experiencias diferentes y únicas, apreciando, conociendo y valorando el patrimonio no solo natural sino ancestral y cultural del Ecuador.”

En relación con las Áreas Protegidas, el Artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador declara de interés público, entre otros objetivos, la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la prevención del daño ambiental. Así también, el Artículo 66 del texto constitucional establece que se reconocerá y garantizará a las personas: “15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.”

La Constitución de la República del Ecuador manda dentro del número 7, Artículo 3 que serán deberes primordiales del Estado entre otros: proteger el patrimonio

natural y cultural del país; así es concordante con la Sección II denominada “Ambiente Sano”, donde la norma antes indicada, manda que se reconozca el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizando la sostenibilidad y el buen vivir o *sumak kawsay*.

Además, el Artículo 10 de la Carta Suprema otorga derechos a la naturaleza lo que constituye un referente jurídico importante a nivel de América y del Mundo. Esto implica, el respeto integral a su existencia; la restauración en caso de afectarla. Asimismo, la Carta Magna establece deberes estatales y ciudadanos, enmarcados en el respeto a la Naturaleza; de la misma forma se reconoce las garantías jurisdiccionales para su defensa, como es la acción de protección, que ha sido efectivamente aplicada en algunos casos.

Por otra parte, el Artículo 71 de la *norma ut supra* determina que la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir, a la autoridad pública, el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Consecuentemente, el Artículo 277 determina que, para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado, entre otros: garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza y dentro del Artículo 415 se dispone que el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentivar el establecimiento de zonas verdes.

El Artículo 397 de la Constitución de la República, determina que el Estado, para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se compromete, entre otras actuaciones, a asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, a efectos de que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas, reservándose para sí el manejo y la administración de dichas áreas.

El Artículo 405 de la Constitución de la República dispone que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, añadiendo que dicho sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación estará ejercida por el Estado.

El Artículo 406 de la Carta Fundamental, establece que le corresponde al Estado regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitación de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados, tales como los ecosistemas marinos y marino-costeros, a los cuales pertenecen la Reserva Marina de Galápagos y el Parque Nacional Galápagos, respectivamente.

De lo mencionado, cabe recalcar que el Estado ecuatoriano tiene como política pública prioritaria la conservación de su biodiversidad a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que es administrado por el Ministerio del Ambiente. Los objetivos de esta estrategia son la conservación de la diversidad biológica y los recursos genéticos, así como brindar alternativas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prestación de bienes y servicios ambientales; Cabe recalcar que la actividad que lidera el aprovechamiento sustentable es el turismo.

Tomando en cuenta que la Organización Mundial del Turismo (OMT) menciona que el turismo es un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual, por motivos personales, profesionales o de negocios, no obstante, el Turismo Comunitario *“Es un modelo de gestión en el que la comunidad local aprovecha el patrimonio natural y/o cultural de la región en la que se asienta para desarrollar y ofrecer un servicio turístico caracterizado por la activa participación comunitaria en la planificación y ejecución de acciones conducentes a potenciar el desarrollo sostenible de la población mediante la reinversión de los beneficios derivados de la actividad turística”* (Ministerio de Turismo del Ecuador, Reglamento para Centros de Turismo Comunitario del 25 de febrero de 2010).

El Código de Ética del Turismo (OMT, 1999) manifiesta como uno de sus fines el *“promover un orden turístico mundial equitativo, responsable y sostenible, en beneficio mutuo de todos los sectores de la sociedad”*. En los primeros acápites del Artículo 5 expone que *“Las poblaciones y comunidades locales se asociarán a las actividades turísticas y tendrán una participación equitativa en los beneficios económicos, sociales y culturales que reporten, especialmente en la creación directa e indirecta de empleo a que den lugar”* y que *“Las políticas turísticas se organizarán de modo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población de las regiones visitadas y respondan a sus necesidades”*. Estas conclusiones refuerzan y avalan el mandato exigido por las comunidades para ser incluidas como sujetos directos en la actividad turística.

Por otro lado es importante destacar que dentro de la Constitución, a más de los derechos de la naturaleza se reconocen los saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas, la Constitución de la República, en su Artículo Primero determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural, respecto a los pueblos y nacionalidades, se reconocen veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, los

misimos que están dispuestos en los artículos 57, 60, 74, 85, 171 y 257, muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La Corte Constitucional en Sentencia No. 1149-19-JP/21, manifestó sobre el derecho a la participación en asuntos ambientales, lo siguiente:

“261. La Constitución establece a la participación ciudadana en los asuntos de interés público como un derecho en sí mismo (Artículo 61, CRE), como una garantía constitucional de otros derechos (art. 85 CRE), un principio ambiental (Artículo 296, CRE) y un objetivo que condiciona el régimen de desarrollo constitucional (Artículo 276). Este derecho también se encuentra recogido y desarrollado en el bloque de constitucionalidad. 262. El Artículo 395, número 3 de la Constitución obliga al Estado a garantizar “la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”.

De lo mencionado podemos decir que, se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. Los derechos de la naturaleza son el marco ético de referencia del conjunto de políticas que tienden a proteger y preservar el patrimonio ambiental e hídrico del país.

De acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley se pretende fomentar el Ecoturismo en Áreas Protegidas como actividad productiva de base comunitaria, con reinversión de los beneficios para los involucrados, mantenimiento de la integridad medioambiental del lugar, generando empleo y la compra de bienes y servicios locales con la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Cabe mencionar que actualmente existe normativa relacionada con el turismo en Áreas Protegidas, en tal sentido, es importante establecer que el Código Orgánico del Ambiente en su Artículo 38 “Objetivos” determina que: *“Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumplirán con los siguientes objetivos: 10. Impulsar alternativas de recreación y turismo sostenible, así como de educación e interpretación ambiental”*

En el Artículo 50 “Régimen de la propiedad y posesión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Patrimonio Forestal Nacional” del Código Orgánico del Ambiente se establece que: *“Para legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional, se observarán las siguientes condiciones: 2. La realización de obras o actividades en territorio comunitario o ancestral dentro de las áreas protegidas, para satisfacer necesidades básicas tales como salud y educación o para actividades de*

ecoturismo, se podrán llevar a cabo siempre que no afecten de manera directa o indirecta la funcionalidad y la conservación de dicha área protegida, estén de acuerdo con su plan de manejo y zonificación y cuenten con la autorización administrativa de la Autoridad Ambiental Nacional”

En el Artículo 52 “Del turismo y recreación en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” del Código Orgánico del Ambiente se estipula que: *“La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo y demás autoridades competentes, definirá las condiciones para el turismo y recreación en función de cada plan de manejo de las áreas protegidas, y con el propósito de generar iniciativas de turismo sostenible.”*

Finalmente, en el Artículo 53 “De las obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” del Código Orgánico del Ambiente estipula que: *“La Autoridad Ambiental Nacional autorizará obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de manera excepcional, siempre que se cumplan las condiciones de no afectar la funcionalidad del área protegida, estar de acuerdo al plan de manejo y zonificación del área protegida y no contrariar las prohibiciones y restricciones previstas en la Constitución y en este Código. Lo dispuesto en este artículo se aplicará también a los ecosistemas frágiles, los cuales serán categorizados por la autoridad ambiental nacional.”*

Asimismo, en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente en el Artículo 142 “Zonificación” se determina que: *“Las zonas de manejo de las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas serán las siguientes: c) Zona de uso público, turismo y recreación”*

El Artículo 143 “Cambio de zonificación” del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente establece que: *“La zonificación de las áreas protegidas no podrá ser modificada, salvo los siguientes casos y previo informe técnico de la administración del área protegida: b) Cuando algún atractivo turístico o de recreación ha sido identificado y caracterizado y deba ser incluido en la zona de uso público, turismo y recreación”*

El Artículo 146 “Actividades permitidas” del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente estipula que: *“Las actividades permitidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas serán aquellas relacionadas a la protección, conservación, investigación, uso y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, recuperación, restauración, manejo integral del fuego, educación, aspectos culturales, recreación, y turismo controlado, y las demás permitidas por la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación con las autoridades competentes. Estas actividades serán reguladas y autorizadas por la Autoridad Ambiental Nacional, con base en la categoría de manejo de las áreas protegidas y el respectivo plan de manejo.”*

En el Artículo 156 “Turismo y recreación” del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente determina que: *“El turismo y recreación en las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se realizará de conformidad con las herramientas de gestión de las áreas protegidas y en aplicación del Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, Reglamento de Guianza Turística y demás normativa aplicable. El Plan de Manejo de Visitantes, el Sistema de Información de Biodiversidad y otras herramientas, instrumentos o normas que la Autoridad Ambiental Nacional establezca, definirán la planificación, ordenamiento turístico y de recreación de cada área protegida.”*

En el Artículo 157 “Actividades permitidas” del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente establece que: *“La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo, determinará las actividades permitidas de turismo y de recreación en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a realizarse por personas individuales o grupos de turismo y recreación, con fines de lucro, incluyendo a operadoras de turismo, clubes, escuelas, campamentos, entre otros; así como por aquellas personas individuales o grupos que realicen turismo y recreación sin fines de lucro.”*

Finalmente, en el Artículo 158 “Autorización y control” del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente estipula que: *“La Autoridad Ambiental Nacional autorizará y controlará las actividades, modalidades y servicios turísticos y de recreación en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.”*

Ahora bien, en la Ley de Turismo en su Artículo 20 se determina que: *“Será de competencia de los Ministerios de Turismo y del Ambiente, coordinar el ejercicio de las actividades turísticas en las áreas naturales protegidas; las regulaciones o limitaciones de uso por parte de los turistas; la fijación y cobro de tarifas por el ingreso, y demás aspectos relacionados con las áreas naturales protegidas que constan en el Reglamento de esta Ley. El Ministerio de Turismo deberá sujetarse a los planes de manejo ambiental de las áreas naturales protegidas, determinadas por el Ministerio del Ambiente. Las actividades turísticas y deportivas en el territorio insular de Galápagos se regirán por la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos y el Estatuto Administrativo del Parque Nacional Galápagos.”*

En el Artículo 21 de la Ley de Turismo se establece que: *“Serán áreas turísticas protegidas aquellas que mediante Decreto Ejecutivo se designen como tales. En el Decreto se señalarán las limitaciones del uso del suelo y de bienes inmuebles. Quedan excluidas aquellas actividades que afecten el turismo por razones de seguridad, higiene, salud, prevención y preservación ambiental o estética; en caso de expropiación se observará lo dispuesto en el artículo 33 (323) de la Constitución Política de la República.”*

En los artículos 22 y 23 de la Ley de Turismo se determina que: *“La designación del área turística protegida comprende los centros turísticos existentes y las áreas de reserva turística”* y que *“El Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo definirá el área de reserva turística para que en ellas puedan realizarse proyectos turísticos. Esta definición no afectará los derechos de terceros, en caso de realizarse expropiación. En el Decreto Ejecutivo al que se refieren los artículos 21 y 23 de esta Ley, se establecerán los linderos del área de reserva turística y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.”*

Finalmente, el Artículo 24 de la Ley de Turismo estipula que: *“La operación turística en las áreas naturales del Estado, zonas de reserva acuáticas y terrestres parques nacionales y parques marinos estará reservada para armadores y operadores nacionales, pudiendo extenderse a los extranjeros que obtengan la correspondiente autorización con sujeción a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Seguridad Nacional. Si fueran personas jurídicas deberán ser de nacionalidad ecuatoriana o sucursales de empresas extranjeras legalmente domiciliadas en el país. Las naves acuáticas que operen en los parques nacionales y zonas de reserva marina serán de bandera ecuatoriana. Se prohíbe conceder o renovar patentes a operadores o armadores que no cuenten con nave propia. No se considera nave propia a la que se encuentre en proceso de arrendamiento mercantil o leasing, sino a partir de uso efectivo de la opción de compra, que será acreditada con el correspondiente contrato. Cuando por motivos de fuerza mayor debidamente comprobados, la nave propia no pueda operar, se podrá fletar una nave, de la misma capacidad, de bandera nacional o extranjera, en reemplazo temporal e improrrogable de hasta tres años. Es facultad privativa del Presidente de la República, previo informe favorable de los Ministerios de Turismo y del Ambiente, autorizar cada cinco años incrementos en el total de cupos de operación para las áreas naturales y zonas de reserva, en un porcentaje que en ningún caso será superior al cinco por ciento del total de cupos.”*

En el Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo, en el Artículo 64 se establece que: *“Para el ejercicio de actividades turísticas dentro del patrimonio nacional de áreas naturales protegidas, el Ministerio del Ambiente podrá requerir del Ministerio de Turismo información y criterios previos, los mismos que estarán contenidos en un informe que es referencial para el Ministerio del Ambiente y sus unidades administrativas y tratarán única y exclusivamente sobre temas relacionados con la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos en los términos establecidos en la Ley de Turismo. Los mecanismos específicos de coordinación institucional entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Turismo, son aquellos establecidos en el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas.”*

En el Artículo 66 del Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo estipula que: *“El Ministerio del Ambiente a través de Acuerdo fijará los valores o derechos de ingreso a las áreas naturales protegidas, en las que no se hayan*

establecido impuestos por disposición de leyes especiales. No procede el cobro de tributos o cualquier otro derecho en una misma área protegida, que grave al turismo, la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos. Para la determinación de los derechos y los valores a los que se refiere este artículo deberá contarse con los estudios técnicos relacionados con la ejecución de actividades y prestación de servicios turísticos en los términos establecidos en la Ley de Turismo contenidos en el informe al que se hace referencia en el artículo 64 de este Reglamento. El ejercicio de actividades turísticas en el patrimonio nacional de áreas protegidas deberá constar en los correspondientes planes de manejo con los que cada uno de ellos deberá contar al menos con la capacidad de carga del área y la identificación de los sitios de visita. El componente de turismo del plan de manejo del área deberá ser consultado con el Ministerio de Turismo.”

El Artículo 67 del Reglamento General de Aplicación de de la Ley de Turismo establece que: *“Sin perjuicio de lo que disponen leyes orgánicas específicas o cualquier otra norma legal donde se establezcan impuestos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Turismo, no existirá discriminación alguna en las tarifas de las tasas o los derechos administrativos para el ingreso de turistas nacionales o extranjeros”*

Adicionalmente, los artículos 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 e innumerado siguiente del Artículo 75 del Reglamento General de Aplicación de de la Ley de Turismo regulan: i) La facultad privativa del Presidente de la República la de declarar y aprobar las áreas turísticas protegidas y las de reserva turística; ii) La finalidad de la declaratoria de áreas protegidas; iii) Los requisitos para la declaratoria de áreas turísticas protegidas; iv) La calificación de la procedencia de la declaratoria; v) La inscripción y publicación; vi) el régimen de tenencia de la tierra; vii) Los efectos de la declaratoria; y, viii) La pérdida de la categoría ATP.

También, vale recalcar que se encuentra vigente el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Protegidas (RETANP) publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 672, 19 de enero de 2016, que según su Artículo 1 se estipula que: *“Este Reglamento establece el régimen jurídico aplicable a: 1. El ejercicio de las actividades turísticas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE, y sus modalidades de operación derivadas de dichas actividades que constan en el presente Reglamento; y, 2. El otorgamiento de Permisos Ambientales de Actividades Turísticas, dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado PANE.”*

Conforme lo descrito, se puede decir que existe normativa vigente que actualmente ya regula el turismo en las Áreas Protegidas, y el Proyecto de Ley al no incorporar disposiciones reformativas o derogatorias a las leyes mencionadas u otras normas vigentes concordantes, podría crear duplicidad normativa y contradicción entre normas que podrían afectar el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

En tal sentido, de ser calificada la presente Propuesta Normativa se sugiere que la Comisión Especializada Permanente correspondiente, analice su viabilidad con la finalidad de no duplicar o de ser el caso, contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y las normas legales vigentes, o a su vez se establezcan las reformas pertinentes al ordenamiento jurídico en aplicación a los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas, contemplado en los artículos 82 y 84 de la Constitución.

4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

El objetivo del “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”, no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE.

De igual forma, la Propuesta podría tener relación directa con los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido establece disposiciones que que se aplicarían al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

El texto propuesto, establece de manera expresa que el Ecoturismo abarcará Áreas Protegidas en las que se encuentren comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Cabe recalcar que, en la Sentencia Constitucional No 20-12-IN/20, la Corte Constitucional interpretó el término “*medidas legislativas*” en el sentido que, es necesario reconocer que los órganos con potestad normativa –además de la Asamblea Nacional- podrían llegar a expedir medidas normativas que afecten o tengan un impacto en los derechos colectivos de los pueblos y comunidades referidas. En concordancia con el Convenio No. 169 de la OIT, del cual el Ecuador es parte desde 1999, establece que “*los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus*

instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”

Por ende, se requiere proceder con el desarrollo de la Consulta Prelegislativa cumpliendo los precedentes constitucionales, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las disposiciones de la Constitución y la legislación internacional vinculante y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Finalmente, el Proyecto de Ley no inobserva el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que 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.

4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos-jurídicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1, del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que *“el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: j). Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”*.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que *“Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”*, y *“Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”*.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar

proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad. Al analizar, el artículo 13 indica que el Estado, promoverá sistemas de crédito y financiamiento en condiciones ventajosas de plazo y tasa de interés a aquellos instalaciones y equipos, que se requieran para estimular el desarrollo del Ecoturismo.

Aunque el artículo del proyecto de ley no expresa tácitamente qué porcentaje se implementará las tasas de interés, es necesario que la Comisión Especializada analice si es que el proyecto de ley es aprobado por CAL, lo que determina el Artículo el numeral 7 literal b respecto de la función de la Junta de Política y Regulación Financiera establecer el sistema de tasas de interés, conforme prevé el artículo 130 de este Código, para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley, promoviendo el desarrollo de crédito prudente: Niveles de capital mínimo patrimonio, patrimonio técnico y ponderaciones por riesgo de los activos, su composición, forma de cálculo y modificaciones.

En concordancia, con lo establecido en el artículo 130 del Código Orgánico Monetario Financiero, el cual indica que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá fijar las tasas máximas de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley.

En este escenario es necesario citar el artículo 74 numeral 15 del Código de Planificación y Finanzas Públicas que establece que el ente rector de finanzas públicas dictamine de forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero.

Finalmente se debe prever y considerar el análisis de las tasas de interés en función del precepto contenido en el artículo 303 de la Constitución de República que determina que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, y las inversiones según el artículo 384 del Código Orgánico Monetario y Financiero podían mantenerse de conformidad con las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Financiera a través de una resolución técnica.

Al analizar, el artículo 27 del proyecto de ley si bien es cierto, que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos provinciales dentro del modelo de gestión cantonal y provincial formulan lineamientos que impulsen al sector turístico que van en armonía con el Plan Nacional de turismo, debe considerarse y realizar las respectivas coordinaciones y planificaciones con el Ministerio del Ambiente y con el Ministerio de Turismo, ya que ellos tienen su

respectivos presupuestos anual los cuales deberían realizar las respectivas gestiones y alineamientos.

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la Proponente, es fomentar el Ecoturismo en Áreas Protegidas como actividad productiva de base comunitaria, con reinversión de los beneficios para los involucrados, mantenimiento de la integridad medioambiental del lugar, generando empleo y la compra de bienes y servicios locales con la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con los objetivos: 8 relacionado con promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 11 relacionado con lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; 12 relacionado con garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 15 referente a proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad; y, 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos: 5. Fomentar de manera sustentable la producción mejorando lo niveles de productividad. 6. Incentivar la generación de empleo digno. 7. Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible y 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

5.2 Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios

1 Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- En redacción de los Considerandos se recomienda poner con mayúscula la letra inicial de la palabra “artículo”; además, se sugiere “numeral” por “número” y “literal” por “letra” e incluir la puntuación al final de cada considerando donde corresponda. Así como adecuarlos conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se recomienda cambiar a continuación del título de cada artículo del Proyecto de Ley la puntuación “.-” por “.”. Además, se recomienda mantener el título o rúbrica en todos los artículos con la finalidad de mantener una estructura homogénea en la
- Se recomienda cambiar la palabra “DISPOSISICON TRANSITORIA” por “DISPOSICIÓN TRANSITORIA” y se recomienda incluir la palabra “ÚNICA.-”. Además, se recomienda adecuar el texto de la disposición, estipulando que: “En el plazo máximo de 180 días de publicada la presente Ley en el Registro Oficial, la o el Presidente de la República elaborará el Reglamento General de la Ley.”
- Se recomienda incluir la palabra “ÚNICA.-” a continuación del texto “DISPOSICION FINAL”

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”.

Atentamente,



Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:	Luis Magallanes
Análisis económico:	Andrés Moyón. Raúl Banchón

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL "Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas"
PROPONENTE	Asambleísta Ana Cecilia Herrera Gómez
FECHA PRESENTACIÓN	DE 15 de abril de 2024
MATERIA	Productiva, Comercial y de Servicios
OBJETIVO PROYECTO	DEL Fomentar el Ecoturismo en Áreas Protegidas como actividad productiva de base comunitaria, con reinversión de los beneficios para los involucrados, mantenimiento de la integridad medioambiental del lugar, generando empleo y la compra de bienes y servicios locales con la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos, veintidós considerandos; veintisiete artículos; una disposición transitoria y, una disposición final. El Proyecto de Ley pretende crear una nueva ley que regule el Ecoturismo en Áreas Protegidas, al proponer lo siguiente: - El Estado controlará y fiscalizará la actividad ecoturística para no afectar la diversidad biológica y el patrimonio natural y cultural del país. - El Ecoturismo será respetuoso y consensuado con los pueblos originarios existentes, respetando sus derechos, cultura y modo de vida. - En las zonas transfronterizas o cuencas hidrográficas transfronterizas el ecoturismo se hará bajo mecanismos de cooperación internacional, sin afectar la división político-administrativa de cada país. - El Ecoturismo deberá realizarse con la participación de las comunidades involucradas. El Estado considerará sus intereses, opiniones y recomendaciones. - El Estado deberá implementar mecanismos de coordinación, seguimiento y control de todas las dependencias que se vinculen con el ecoturismo. - El Estado promoverá el Plan Nacional de Ecoturismo según la Constitución, la Ley Forestal, el Código de Ambiente y en concordancia con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. - La entidad pública encargada del turismo, elaborará un Manual de Buenas Prácticas Turísticas que garantice estándares mínimos de calidad para la promoción de un turismo ambientalmente responsable. - El Estado promoverá sistemas de crédito y financiamiento en condiciones ventajosas de plazo y tasa de interés para las pequeñas y medianas empresas, emprendedores, prestadores de servicios locales y cooperativas condicionados al Plan Nacional de Gestión. - La entidad pública encargada del turismo fiscalizará los beneficios económicos de las actividades de ecoturismo para que sean distribuidos equitativamente a los actores involucrados.

	- El Estado dispondrá campañas comunicacionales permanentes para promover esta modalidad de turismo, a precio justo y accesible. - El Estado promoverá dentro de la malla curricular la educación ambiental o de la educación para el trabajo, contenidos formativos para crear conciencia sobre la importancia de los ecosistemas involucrados. - El Estado garantizará mecanismos para facilitar el tránsito de viajeros interesados en el Ecoturismo, mediante los sistemas de visado, tarjetas de turismo y otras autorizaciones vigentes en la legislación. - El Estado promoverá activamente la creación de centros de visitantes y senderos, considerando a personas adultas mayores y con discapacidad. - Para proyectos de Ecoturismo se exigirá una evaluación de impacto ambiental y social y su consecuente con el Plan Nacional de Gestión y Desarrollo de Ecoturismo, que será reglamentada. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos y provinciales dentro de su Modelo de Gestión formularán lineamientos que impulsen el sector turístico en armonía con el Plan Nacional de Turismo.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
RECOMENDACIONES	a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y, b) Calificar el “Proyecto de Ley de Ecoturismo en Áreas Protegidas”; y, d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: LRMS