

F01v03-PRO-GLE-FDL-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro. 093-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 13 de noviembre de 2025

Proponente: Asambleísta Pamela Alejandra Aguirre Zambonino.

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME:

Con fecha 31 de octubre de 2025, la asambleísta Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, remitió mediante Memorando Nro. AN-AZPA-2025-0109-M, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”, al cual adjunta la Ficha de Verificación del Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, 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 Nro. AN-SG-2025-4524-M, de fecha 10 de noviembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte 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, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador; 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; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución Nro. CAL-2019-2021-419, de 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS:

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, con el respaldo de 13 asambleístas, que corresponde al 9% de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sin embargo, la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderle a la o el proponente en función de su objetivo y naturaleza jurídica. Con este propósito, la Norma Constitucional en su Artículo 134 determina el ámbito personal de las iniciativas legislativas y en sus artículos 135 y 301 establece la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o Presidente de la República.

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En razón de estas disposiciones constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo cuyos rubros están definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

Por su parte, el incremento del gasto público significa una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado que podría provocar que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República, 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 intervención ajena en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

De acuerdo con el análisis técnico - económico, de la propuesta presentada se ha identificado un posible incremento del gasto público.

Finalmente, el Proyecto de Ley, sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público, incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria; por lo tanto, se

recomienda que en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta Normativa.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Turismo**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” contiene: Exposición de Motivos; ocho considerandos; once artículos; tres disposiciones transitorias; y, una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, al proponer la creación de una nueva ley, no contiene dentro de sus disposiciones artículos vigentes de otras normas que se vayan a reformar o derogar. Sin embargo, no se contrapone a lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República del Ecuador; y, el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por ende, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” se presenta como una norma de carácter ordinaria. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Pamela Alejandra Aguirre Zambonino	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO:

4.1 Concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, 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

El objetivo principal del Proyecto de Ley es el de fomentar un modelo de turismo que conserve el patrimonio geológico, natural y cultural, promueva la educación ambiental y geocultural, y garantice la participación activa de las comunidades locales, alineado con los principios del *Sumak Kawsay* y los derechos de la naturaleza. Este enfoque busca impulsar el desarrollo económico local de manera sostenible y equitativa.

Constitución de la República del Ecuador

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para 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:

“Desde el año 2019, Ecuador cuenta con un Geoparque Mundial reconocido por la UNESCO en la provincia de Imbabura. A esta designación se sumaron en abril de 2025 los Geoparques Volcán Tungurahua y Napo Sumaco, consolidando a Ecuador como uno de los países de América Latina con mayor presencia en la Red Mundial de Geoparques. Actualmente, la red mundial alcanza entre 213 y 229 geoparques distribuidos en 48 a 50 países. (...)

Estos geoparques no solo concentran un patrimonio geológico y natural invaluable, sino que también representan un potencial turístico ampliamente aprovechado en otros países; experiencias internacionales muestran que la integración de geoconservación con turismo educativo y cultural genera desarrollo económico local, incentiva la participación comunitaria y fortalece la protección del patrimonio natural y cultural, sirviendo de modelo para replicar buenas prácticas en Ecuador.

A pesar de contar con un sustento legal sólido en el Código Orgánico del Ambiente, que regula la definición, planificación, institucionalidad y procedimientos relacionados con los Geoparques Mundiales de la UNESCO en Ecuador, persisten vacíos normativos en materia de promoción del geoturismo, financiamiento sostenible y capacitación comunitaria.

La normativa existente aún no ha profundizado en mecanismos orientados a impulsar el turismo sostenible o apoyar emprendimientos locales vinculados a los geoparques. De igual forma, no se ha impulsado el establecimiento de obligaciones específicas para la promoción interinstitucional o para la integración estratégica de las comunidades locales en actividades turísticas sostenibles.

En este contexto, esta iniciativa normativa tiene como propósito complementar la legislación vigente, introduciendo un conjunto de instrumentos jurídicos que permitan incentivar de manera efectiva el turismo sostenible en los geoparques, fortaleciendo su función como motores de desarrollo local, establecer mecanismos de incentivos que impulsen emprendimientos turísticos comunitarios, asegurar la coordinación interinstitucional, incluyendo al Ministerio de Turismo, la Cancillería, el Sistema Ecuatoriano de Geoparques y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para una promoción articulada, e incorporar los principios del Sumak Kawsay y los derechos de la naturaleza como pilares del desarrollo turístico holístico y sostenible.

La presente iniciativa busca generar un impacto económico local mediante la creación de empleo y nuevas fuentes de ingreso en las regiones geoparque, promoviendo geoturismo, arte y servicios asociados, sin que esto signifique una erogación económica por parte del Estado que pueda considerarse como gasto público. Se busca fortalecer la conservación ambiental y cultural a través de la geoconservación, la geoeducación y la valoración del patrimonio natural y ancestral. Fomentar la inclusión comunitaria con la participación activa de poblaciones locales, incluyendo pueblos indígenas y afroecuatorianos, en la gestión y beneficios derivados del turismo; y mejorar la imagen internacional del país, posicionando a Ecuador como referente en turismo sostenible y consolidando su liderazgo en geoconservación y desarrollo territorial responsable (...)."

El Proyecto de Ley guarda estrecha relación con diversos principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y en lo principal se analizan los siguientes:

La iniciativa se encuentra alineada a las disposiciones constitucionales relacionadas al concepto de *Sumak Kawsay* o de Buen Vivir, recogidas principalmente en los artículos 14 y 275, al buscar un modelo de desarrollo territorial sostenible que respete la naturaleza, las comunidades y los derechos colectivos, promoviendo un turismo que beneficie equitativamente a las comunidades locales, económico, socialmente inclusivo y ecológicamente responsable. Esto significa que las prácticas turísticas afianzarían la conservación del medio ambiente (geológico y natural) para que las futuras generaciones puedan seguir disfrutando y utilizando estos recursos, cumpliendo así con la garantía de un ambiente equilibrado y el principio del *Sumak Kawsay*. Además, aseguraría que el crecimiento local no se mida solo por indicadores monetarios, sino por la calidad de vida y la armonía de las comunidades con su entorno.

Asimismo, en el marco de los derechos reconocidos a la naturaleza, en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna, el Proyecto de Ley limitaría las actividades que puedan alterar la estructura geológica, la flora y la fauna de los geoparques, asegurando su existencia integral frente a la presión turística, a través de incentivos y eventuales medidas de restauración en caso de impactos negativos. Es decir, la propuesta fomentaría el turismo como herramienta para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas dentro de los geoparques, alineándose con estas disposiciones constitucionales.

Ahora, se debe reconocer que los geoparques forman parte del ámbito patrimonial geológico, natural y cultural del país, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, número 7, 379 y 380 de la Constitución de la República del Ecuador, la Propuesta Legislativa sería la herramienta legal con la que el Estado cumpliría su deber de protección, a la par que se fomentaría la promoción del patrimonio cultural inmaterial a través del turismo geocultural, garantizando que este no sea explotado, sino salvaguardado y puesto en valor por las propias comunidades.

Con respecto al desarrollo económico local, que se refleja a través del turismo, los artículos 283 y 319 de la Norma Suprema establecen las directrices que llevan a determinar que el Proyecto de Ley, buscando que la actividad económica del turismo se desarrolle en equilibrio con la naturaleza con miras a la conservación del patrimonio geológico y ambiental; y, la sociedad con participación y beneficio comunitario; además que, fomentaría la participación de las comunidades y asociaciones locales en la provisión de servicios turísticos, mediante el respaldo constitucional para priorizar los emprendimientos turísticos bajo formas de economía comunitaria, cooperativa y asociativa dentro de los geoparques.

La Propuesta de Ley revela que su trascendencia residiría en ser una norma de síntesis constitucional, diseñada para llevar a la práctica el espíritu de la Carta Magna en el territorio ecuatoriano. La ley no es solo un cuerpo normativo para la actividad turística, sino que también es la herramienta operativa que integra y equilibra varios principios fundamentales. En lugar de abordar el turismo o el ambiente de forma aislada, el proyecto obliga a que cualquier decisión de gestión dentro de un geoparque se someta al principio de equilibrio entre la sociedad, la naturaleza y la economía, tal como lo exige el espíritu del principio de Buen Vivir o *Sumak Kawsay*.

Además, el proyecto se consolida como un instrumento de justicia social y redistribución económica, al ampararse en el régimen económico social y solidario, transformando al geoparque en un motor de desarrollo local que busca combatir la inequidad. La priorización de las formas de producción comunitarias, cooperativas y asociativas garantizaría que el beneficio económico derivado de la puesta en valor del patrimonio sea devuelta de manera directa y equitativa a las manos de las comunidades que habitan y custodian estos territorios.

Finalmente, la iniciativa se posicionaría en la vanguardia de los derechos de la naturaleza, utilizando el turismo como un poderoso incentivo económico para la conservación. El proyecto establece una gestión proactiva que alinearía el crecimiento económico local con la integridad de la *Pacha Mama*. En definitiva, esta Propuesta Legislativa crea un modelo de gestión territorial integral donde la conservación patrimonial y el desarrollo económico son simbióticos, haciendo del geoparque la representación concreta de los ideales de sostenibilidad y justicia consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.

Legislación internacional

El Estado ecuatoriano ha ratificado diversos instrumentos internacionales que establecen obligaciones jurídicas concretas para garantizar derechos y deberes que se relacionan con la Propuesta de Ley, entre los cuales se destacan los siguientes:

El Ecuador, al ser un Estado Parte de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, se encuentra obligado a cumplir con sus disposiciones; y, en relación al Proyecto de Ley, se alinea a lo previsto en el Artículo 4 del indicado instrumento, al establecerse que los bienes del patrimonio deberán ser protegidos y conservados, así como se garantizaría que los geoparques, como sitios de valor natural y geológico, sean conservados frente a las amenazas de la actividad turística y otros desarrollos.

Ahora, el componente de turismo del proyecto promueve la integración de las cosmovisiones, conocimientos tradicionales y el *Sumak Kawsay* de las comunidades locales en la oferta turística, salvaguardando su patrimonio inmaterial mediante su puesta en valor, de conformidad también a lo establecido en el Artículo 2 párrafo 1 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, adscrita por nuestro país.

Asimismo, el Código Ético Mundial para el Turismo (OMT), como marco internacional de referencia, aborda las distintas aristas del turismo como factor de desarrollo sostenible, y en especial sus artículos 3 y 6, se vinculan con la Propuesta Legislativa por el enfoque de garantizar la perennidad del patrimonio geológico para las futuras generaciones y el beneficio equitativo, en aras de priorizar los emprendimientos comunitarios y el desarrollo económico local; así también, respaldaría la participación comunitaria obligatoria y la preferencia de las formas de economía social y solidaria en la gestión turística de los geoparques.

En definitiva, el Proyecto de Ley se posicionaría como una herramienta estratégica indispensable que eleva el cumplimiento de los compromisos internacionales de Ecuador a nivel territorial. Su diseño no solo respondería a las obligaciones de conservación del patrimonio natural y cultural impuestas por la Convención del Patrimonio Mundial y la Convención de Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, sino que también establece un marco ético y operativo indispensable. Al alinear su foco en la perennidad del patrimonio y la distribución equitativa de beneficios mediante el fomento de la economía social y solidaria,

la ley se convierte en la vía directa para implementar los principios de desarrollo sostenible y responsabilidad del Código Ético Mundial para el Turismo (OMT) en áreas sensibles. Finalmente, la Propuesta Legislativa traduciría los deberes regionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible en acciones locales concretas, asegurando que la gestión de los geoparques sea un modelo de gestión que respete los estándares internacionales más rigurosos.

Marco jurídico nacional

De acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se evidencia que su fin principal es el de promover el turismo sostenible en los geoparques del Ecuador, y en este punto se logra identificar principalmente el impacto en el tema turístico y ambiental, por lo cual se parte desde ambos tópicos.

Se hace énfasis en que la iniciativa no incluye articulado ni disposiciones reformatorias; no obstante, se encuentra estrechamente vinculada principalmente a los siguientes cuerpos normativos domésticos:

Con el *Código Orgánico del Ambiente*, al operar como una norma especializada que permite la aplicación y profundización de los principios ambientales generales establecidos en dicha norma. Específicamente, el proyecto facilita el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural, utilizando la figura específica del geoparque para proteger los recursos geológicos y los ecosistemas asociados bajo un modelo de uso sostenible. Asimismo, al establecer la geoeducación como un pilar, la ley refuerza el mandato del mencionado Código de fomentar la educación ambiental, mientras que el requisito de participación comunitaria y social en la gestión turística garantiza la aplicación de los principios de participación ciudadana y control ambiental establecidos. Es decir, la iniciativa convertiría las directrices macroambientales de la norma en un modelo de gestión territorial que asegura que la actividad turística sea ecológica y socialmente responsable de los geoparques.

Con la *Ley de Turismo*, como una norma especial y complementaria diseñada para implementar los principios de sostenibilidad, equidad y calidad del turismo en un tipo de territorio muy específico: los geoparques. El Proyecto de Ley proporcionaría las directrices especializadas para el desarrollo del geoturismo sostenible, asegurando que esta actividad económica cumpla con altos estándares de conservación del patrimonio geológico y natural, participación comunitaria y geoeducación. En otras palabras, instrumentaría las metas de sostenibilidad de la Ley de Turismo, creando un modelo de gestión turístico que exige un compromiso explícito con la protección del patrimonio y el beneficio local.

En ese sentido, se sugiere de manera general evaluar la pertinencia de incluir disposiciones reformatorias expresas a las leyes vinculadas, con el objeto de garantizar su operatividad y armonía y así evitar contradicciones.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no

discriminatorio

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio; en consecuencia, desde esta perspectiva no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República del Ecuador, que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

No obstante, se sugiere uso del lenguaje inclusivo en la Propuesta Normativa.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” tiene como finalidad impulsar una modalidad de turismo que proteja y valore el patrimonio geológico, natural y cultural, promoviendo la educación ambiental y geocultural, garantizando la participación activa y el beneficio de las comunidades locales, alineándose con el *Sumak Kawsay* y los derechos de la naturaleza.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta 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 generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Norma Suprema.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional; es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, lo cual no generaría una posible afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

No obstante, se debe tomar en cuenta que al momento de aplicar el texto propuesto, y se identifiquen zonas en las cuales existan comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se pueda afectar los derechos colectivos reconocidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se debería aplicar la consulta prelegislativa, en relación con las medidas administrativas previas que pretendan tomar las autoridades competentes, sujetándose a lo estipulado en la Sentencia Constitucional Nro. 20-12-IN/20.

Es importante mencionar que, en la Sentencia Constitucional Nro. 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 Nro. 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*”.

De hecho, mediante Sentencia Nro. 023-17-SIN-CC, de 26 de julio de 2017, la Corte Constitucional notó que:

“(...) la norma establecida en el Convenio 169 es más amplia en cuanto al objeto de consulta. Así, además de “legislativas”, la norma convencional incluye a las medidas “administrativas” que puedan afectarles. Es así que esta Corte, en uso de los principios de aplicación directa e inmediata de las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos

humanos y el de aplicación de la norma más favorable para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, reconocidos en los artículos 11 numerales 3 y 5 y 426 de la Constitución de la República, considera que la obligación de consultar no se extiende únicamente a los actos normativos que hayan seguido el procedimiento de formación de la ley; sino también, mutatis mutandis, aquellos promulgados por las autoridades administrativas en uso de sus atribuciones constitucionales y legales. (...)”

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

El Proyecto de Ley, en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de 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. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Asimismo, señala 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:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” corresponde a una propuesta normativa cuyo propósito central es introducir un conjunto de instrumentos jurídicos que permitan incentivar de manera efectiva el turismo sostenible en los geoparques, establecer mecanismos de incentivos que impulsen emprendimientos turísticos comunitarios y asegurar la coordinación interinstitucional en este ámbito.

El Artículo 6 del Proyecto de Ley propone el establecimiento de mecanismos de incentivo crediticio y técnico. En particular, los incentivos crediticios constituyen una forma de incentivo económico, que usualmente se otorga mediante préstamos con tasas preferenciales, plazos extendidos u otras condiciones financieras flexibles.

Para la implementación y operatividad de tasas preferenciales aplicables a créditos de interés social, el Código Orgánico Monetario y Financiero, en su Artículo 130, permite que las entidades financieras públicas soliciten a la Junta de Política y Regulación Financiera la definición de tasas preferenciales máximas para créditos de interés social como es el caso de emprendimientos turísticos sostenibles vinculados a los geoparques liderados por comunidades locales. Sin embargo, esta tasa preferencial implica la fijación de una tasa menor a la del mercado, lo cual conlleva a la necesidad de una subvención estatal destinada a cubrir los costos operativos y financieros de la entidad pública financiera encargada de ejecutar el programa crediticio¹.

La autorización y ejecución de estos incentivos crediticios requiere el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas, conforme a lo dispuesto en el número 15 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). Por tanto, para que una entidad financiera pública pueda otorgar los incentivos crediticios previstos, será necesaria una asignación presupuestaria específica, la cual, en el marco del COPLAFIP, deberá ser viabilizada y gestionada por el ente rector de las finanzas públicas. O, de no ser el caso, la entidad financiera podría obtener subvenciones provenientes de las entidades del sector público rectoras del sector beneficiario las cuales deberán contemplar en sus presupuestos partidas para este proyecto de incentivos².

Por otro lado, el Artículo 7 de la Propuesta Normativa, dispone al ente rector de turismo implementar planes de geoconservación que aseguren la protección de los geositios, ecosistemas y patrimonio cultural, incluyendo medidas de restauración y mitigación frente a impactos negativos generados por la actividad turística. La implementación de dichos planes requerirán recursos económicos, los cuales si no se encuentran contemplados en el actual presupuesto del ente rector de turismo, se traduciría en un aumento de gasto público para garantizar su ejecución.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- Sí se identifica incremento del gasto público.

¹ Ver por ejemplo la instrumentalización de tasas preferenciales dadas por Decreto Ejecutivo Nro. 456 de 18 de junio de 2022 y Decreto Ejecutivo Nro. 284 de 10 de diciembre de 2021.

² Ver por ejemplo Proyecto "Fomento a la inversión productiva de las microempresas turísticas" 2022-2025.

4.8 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; el Proponente justificará su alineación del Proyecto de Ley a estos objetivos.

En este marco, el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, al proponer una medida concreta para impulsar una modalidad de turismo que proteja y valore el patrimonio geológico, natural y cultural, promoviendo la educación ambiental y geocultural.

De ahí que, este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, específicamente con:

- **ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico**, pues se procuraría fomentar el geoturismo como una actividad económica generadora de ingresos, bajo estrictos criterios de sostenibilidad y calidad, asegurando que los puestos de trabajo y los beneficios económicos se queden en las comunidades locales a través de modelos de economía social y solidaria.
- **ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles**, puesto que la concepción propia de “geoparque” se configura como una estrategia de gestión territorial dedicada a la salvaguardia integral del patrimonio geológico, natural y cultural de alto valor del país; y, se lo respetaría así en las actividades económicas de turismo.
- **ODS 12: Producción y consumo responsables**, en razón que se busca establecer normas de gestión sostenible que limiten las actividades turísticas que puedan causar afectación a los recursos naturales y favorecería un turismo que respete tanto el patrimonio geológico como la biodiversidad local, impulsando la aplicación de prácticas amigables con el medio ambiente.
- **ODS 13: Acción por el clima**, porque el Proyecto de Ley a más de buscar la generación de beneficios económicos, también busca promover prácticas sostenibles que puedan contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático y a la conservación de los ecosistemas naturales que juegan un papel crucial en la adaptación climática.
- **ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres**, ya que se garantizaría que el turismo en los geoparques se desarrolle de manera responsable, preservando los ecosistemas terrestres, como bosques, montañas y áreas

protegidas, y asegurando que las actividades turísticas no alteren el equilibrio geológico y ecológico de estos territorios.

- **ODS 17: Alianzas para lograr objetivos**, en tanto que la gestión de un geoparque requiere una estructura de gobernanza multilateral que incluya al gobierno central, gobiernos locales, academia, sector privado y comunidades; por lo que, se formalizaría estas alianzas indispensables para el manejo exitoso y sostenible del territorio protegido.

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.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución Nro. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, el Proyecto de Ley guardaría coherencia con los siguientes objetivos estratégicos:

- **Objetivo 4: Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas**, ya que la iniciativa promovería un empleo de calidad, un modelo económico inclusivo y sostenible y el fortalecimiento de las finanzas públicas locales a través del geoturismo responsable, así como la participación comunitaria y la redistribución equitativa de los beneficios, y la conservación de recursos y la infraestructura sostenible.
- **Objetivo 6: Precautelar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, así como la optimización y la eficiencia energética**, ya que se promovería un uso responsable y sostenible de los recursos naturales en los geoparques, asegurando que el turismo no afecte negativamente los ecosistemas; además, se fomentaría prácticas de geoeducación y conservación ambiental y la protección del patrimonio geológico y cultural.
- **Objetivo 7: Impulsar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes; y de la conectividad física y digital, que brinde condiciones de crecimiento y desarrollo económico**, ya que se exigiría que el desarrollo turístico en geoparques incorpore infraestructuras sostenibles y resilientes, lo que conlleva brindar condiciones para el crecimiento económico local al facilitar la conectividad física y digital necesaria; asimismo, promovería una infraestructura que respeta el patrimonio geológico y minimice el impacto ambiental.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente análisis representa una propuesta alineada con los compromisos nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible, desarrollo económico, Estado justo, entre otros.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

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.³ (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 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:

- 1.1 En la Exposición de Motivos, se recomienda revisar y aplicar lo dispuesto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa. Asimismo, se sugiere citar las fuentes de la información plasmada en dicho acápite, utilizando para el efecto, las normas APA.
- 1.2 En lo que corresponde a los considerandos, se recomienda tener en cuenta que en la práctica ecuatoriana, los que constituyen el preámbulo de la ley se ordenan bajo la expresión centrada:

**“REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL
EL PLENO
CONSIDERANDO”**

Asimismo, se sugiere tomar en cuenta que luego de la expresión “Que” no va escrito seguido de una coma; que todos los considerandos, a excepción del último, concluyen con punto y coma; y, en el penúltimo considerando se debería agregar el término “;y,”.

Además, se sugiere la transcripción textual del articulado citado y la indicación del cuerpo normativo al que se refiere, y tener en cuenta que la expresión “En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, expide la siguiente Ley” se debe ubicar luego de las referencias normativas y fácticas.

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

Lo recomendado se encuentra de acuerdo a lo previsto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.

- 1.3 Al mencionarse la ley que se expide, se recomienda utilizar mayúsculas para el efecto.
- 1.4 Se sugiere considerar, además, que en atención a las disposiciones ejecutivas relativas a la fusión de entidades públicas, el “Ministerio de Turismo” y el “Ministerio de Ambiente” ya no constan como tales sino como partes de otras carteras del Estado.
- 1.5 En lo que respecta a las Disposiciones Transitorias, se sugiere indicar a partir de qué condición se computaría los plazos establecidos para el efecto.
- 1.6 Se recomienda considerar revisar que la redacción del Proyecto de Ley sea clara, en su lenguaje, estilo, gramática y ortografía, de acuerdo a lo previsto en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento de Técnica Legislativa.
- 1.7 Se sugiere revisar los elementos de forma del documento, en cuanto a espaciado, interlineados, puntuación, negrillas, entre otros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, la propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público, de conformidad al análisis económico expuesto en este Informe. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

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; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”.

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 para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Mtr. Mirna Alejandra Saldarriaga Avellán
**ADMINISTRADOR DE GESTIÓN DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL
POLÍTICO
UNIDAD TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Econ. Michelle Tello
Revisión de composición formal del documento:	Mgtr. Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”
PROPONENTE		Asambleísta Pamela Alejandra Aguirre Zambonino
FECHA PRESENTACIÓN	DE	31 de octubre de 2025
MATERIA		Turismo
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Fomentar un modelo de turismo que conserve el patrimonio geológico, natural y cultural, promueva la educación ambiental y geocultural, y garantice la participación activa de las comunidades locales, alineado con los principios del <i>Sumak Kawsay</i> y los derechos de la naturaleza.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos; ocho considerandos; once artículos; tres disposiciones transitorias; y, una disposición final.</p> <p>El “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques” busca establecer un marco legal que permita desarrollar un modelo de turismo responsable, equitativo y armónico con la naturaleza. Su propósito central es conservar y poner en valor el patrimonio geológico, natural y cultural de los geoparques del Ecuador, promoviendo su reconocimiento no solo como destinos turísticos, sino como espacios de aprendizaje, identidad y sostenibilidad. Para ello, fomentaría la educación ambiental y geocultural como herramientas clave para fortalecer la conciencia social sobre la importancia de proteger los ecosistemas y la diversidad cultural del país. Asimismo, garantizaría la participación activa de las comunidades locales en la gestión y aprovechamiento de los recursos turísticos, asegurando que los beneficios económicos, sociales y culturales derivados de esta actividad se distribuyan de manera justa. De esta forma, el proyecto se alinea con los principios del <i>Sumak Kawsay</i> o Buen Vivir y con los derechos de la naturaleza consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.</p>
CONCLUSIONES		<p>El “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o reformarían, de ser el caso.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, la propuesta normativa podría generar un incremento del gasto público, de conformidad al análisis económico expuesto en este Informe. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>

RECOMENDACIONES	a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe; y, b) No Calificar el “Proyecto de Ley para la Promoción del Turismo Sostenible en Geoparques”.
------------------------	---

Elaborado por: MASA

