

Memorando Nro. AN-CMGP-2020-0007-M

Quito, D.M., 06 de julio de 2020

PARA: Sr. Mg. César Ernesto Litardo Caicedo
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: PROYECTO DE LEY ORGANICA REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO

De mi consideración:

Señor Presidente, en mi calidad de asambleísta por la provincia de Napo, mediante Memorando Nro. 18 AN-CMGP-2020-0006-M de fecha 19 de junio de 2020, via electrónica presente el PROYECTO DE LEY ORGANICA REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO, no obstante, previa coordinación con la Unidad de Técnica Legislativa me permito realizar un alcance al mismo, que contiene varias observaciones y ajustes de forma al proyecto inicial para su correcto tratamiento legislativo, con la finalidad de darle viabilidad técnica jurídica y se proceda con el trámite que corresponda.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sra. Gabriela Pamela Cerda Miranda
ASAMBLEÍSTA

Anexos:

- proyecto_de_ley_reformatoria_ley_de_turismo.pdf

PROYECTO DE LEY REFORMATORIA DE LA LEY DE TURISMO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 , 27 de Diciembre 2002 entro en vigencia la actual Ley de Turismo, normativa principal que recogía a la fecha los aspectos fundamentales para regular y controlar la actividad turística en el país, de conformidad con la demanda del momento y en atención a los requerimientos legales que eran necesarios para su normal desarrollo.

Han transcurrido dieciocho años de vigencia de la ley y es de imperiosa necesidad revisar, ajustar y actualizar el marco jurídico que regula la actividad turística en el país, considerando e incluyendo a otros actores que están inmersos en esta actividad.

La actual normativa recogida en la Ley de Turismo tiene el carácter de ley Ordinaria, con la nueva Constitución de la República del Ecuador aprobada en Montecristi en el 2008 el marco legal y constitucional cambio en el país, se dio un giro transformador en la estructura del estado y en cuanto a los derechos de todos los ecuatorianos y ecuatorianas, por ello, es necesario plantear una nueva revisión del marco legal que norma y regula la actividad turística en el Ecuador.

La norma suprema en su Art. 133 determina que las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: numeral 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.

En esta regulación de la actividad turística debemos partir de la categorización de la actual ley de turismo, a lo largo de todos estos años no hemos visto una verdadera aplicación de esta ley, su carácter de ordinaria frente a una ley orgánica de similares fundamentos la ha llevado a tener evidentes contradicciones e incluso no aplicarse por cuanto su categoría esta por debajo de otras leyes

Por ello uno de los aspectos transformadores de este proyecto de ley reformatorio es darle la categoría de Ley Orgánica de Turismo, considerando que se trata de regular el funcionamiento del ente rector del Turismo en el Ecuador y de otras instituciones como los GAD y además la nueva ley debe recoger y proteger el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios de calidad en el área a regular.

Así mismo se hace necesario regular y mejorar la institucionalidad en el ejercicio de competencia del Turismo establecida para todos los niveles de gobierno, existe descoordinación al momento de ejecutarla, ya que los Gobiernos Autónomos Descentralizados la ejercen de forma discrecional, de acuerdo a los intereses políticos del gobierno en turno.

El Ministerio de Turismo no ejerce una rectoría en la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la ejecución de esta competencia, su rol se ha reducido a sugerir políticas públicas o a establecer procedimientos, metodologías o herramientas que no son aplicadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Existe una duplicidad de funciones en la regulación del sector turístico, puesto que diferentes instituciones cuentan con atribuciones para autorizar el funcionamiento de los diferentes actores turísticos, tal es el caso de Intendencias de Policía, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto de Economía Popular y Solidaria, la Secretaría de Gestión de la Política, que expiden permisos y certificaciones en diferentes áreas, lo cual crea confusión y caos.

Consecuencias:

- **Desperdicio de recursos.** El Ministerio de Turismo invierte presupuesto en la elaboración de metodologías, herramientas y manuales que no son aplicados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los GAD invierten recursos sin estrategia alguna de desarrollo, y el poco presupuesto que destinan no tiene impacto real.
- **Acciones y presupuestos dispersos.** Los 3 niveles de gobierno interpretan la competencia de turismo según su discrecionalidad, y ejecutan acciones dispersas y muchas veces opuestas, no existe una planificación estratégica como territorio que permita que los presupuestos de los GAD alineados, sean más eficientes.
- **Duplicidad en programas o acciones.** Al no existir esta planificación territorial, los GAD ejecutan los mismos proyectos en los mismos actores. Ejemplo de esto son las capacitaciones en servicio al cliente o en gastronomía para los centros y emprendimientos de turismo comunitario, realizados todos los años por el Gobierno Provincial y Municipal con los mismos beneficiarios.
- **Carencia de visión de largo plazo.** Una competencia sin rectoría efectiva deja al turismo a la deriva de los periodos de gobierno, en donde la visión es de 4 años, ajustada a las demandas políticas del momento, por lo que se hace imposible planificar a largo plazo, con inversiones y programas que respondan a las necesidades fundamentales del territorio para potencializar el turismo.
- **Atraso en el desarrollo del turismo.** Si continuamos de esta forma, no lograremos que el turismo de el salto que necesitamos y que nos permitirá convertirnos en un destino turístico, y esto una vez más, es un desperdicio de los recursos naturales y humanos que tenemos. Los recursos invertidos de manera eficiente a través de una planificación estratégica que sea establecida en conjunto con el territorio pero regida por el Ministerio de Turismo de manera real con capacidad de control y sanción, significaría un enorme paso hacia el desarrollo turístico.

En el país existen grandes territorios que son áreas protegidas, por citar un ejemplo, en la provincia de Napo el 79 % del territorio son áreas protegidas y solo el 5% tiene condiciones para la agricultura, sin embargo el presupuesto asignado para producción es 20 veces el que se ha destinado para el área turística, de igual forma de este porcentaje, el 90% está destinado a realizar actividades de incentivo y promoción turística que son plenamente justificadas mediante la competencia de turismo, sin embargo, en su gran mayoría son objetadas y sancionadas por la Contraloría General del Estado.

Es necesario establecer que los Gobiernos Autónomos Descentralizados cumplan con los perfiles profesionales acordes a las competencias, y que estos puedan funcionar en una estructura coherente, que ya ha sido sugerida por el Ministerio de Turismo, pero que no es acatada por los GAD, por cuanto tiene el carácter de discrecional o simplemente no contempla normativa con el carácter de sancionadora para su cumplimiento

Otro de los problemas que enfrenta el sector turístico es la falta de incentivos, los pocos que existen están dados para las grandes inversiones, estableciendo montos altos de inversión, pero no se ha tomado en cuenta las inversiones de menor escala, para los pequeños y medianos emprendedores turísticos que hacen un esfuerzo por impulsar ese sector y vienen a cubrir necesidades esenciales del territorio para el sector turístico.

El mayor número de actores turísticos son pequeñas y medianas empresas y son los que más relación directa tiene con el territorio. Si se analiza el tamaño de las empresas que componen este sector, podemos encontrar que la gran red que lo sostiene en el territorio esta conformada por pequeñas y medianas empresas, que no cuentan con incentivos necesarios para crecer y mejorar.

Si bien el Ministerio de Turismo ha establecido los requisitos y parámetros que se deben cumplir para alcanzar la denominación de Centro de Turismo Comunitario, esta ha sido confundido y mal interpretado, las comunidades, ciudadanía y Gobiernos Autónomos Descentralizados confunden su definición y provocan desorganización e inconformidad por parte de quienes no cumplen con esos requisitos.

Actualmente existen instituciones que facilitan la certificación de proyecto comunitario para el ejercicio del turismo comunitario, como es el caso de la Secretaría de la Gestión de la Política. De la misma forma existen entidades públicas que extienden una certificación jurídica a organizaciones para el ejercicio del turismo como es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Ley debería establecer qué es y cómo se debe ejercer el turismo y el turismo comunitario con su debida reglamentación.

Los Centros de Turismo Comunitario impulsan un modelo de gestión que promueve la colaboración y la autogestión, el esfuerzo organizado, y su beneficio se multiplica dado el número de actores que participan, es por esto que necesitan un impulso mayor al que hasta ahora el Gobierno les ha podido dar; la Declaratoria como prioridad en la



inversión estatal acompañaría el apoyo recibido en estos en últimos años, por parte de la cooperación internacional.

El Ministerio de Turismo cuenta con una normativa para la declaratoria de las Zonas Turísticas pero la mayor traba a esto es que la única persona con la potestad de realizar la declaratoria es el Presidencia de la República, esto deja a los ciudadanos fuera de la gobernanza de su territorio, en un Estado democrático la corresponsabilidad en esta gobernanza debe ser un derecho efectivo y una prioridad.

De igual forma, existe la necesidad de que estas áreas, que conllevan la integración de las áreas naturales protegidas, sean zonas protegidas de igual forma, bajo un análisis de potencialidad territorial, y cumpliendo con los lineamientos del Ministerio de Turismo, de tal forma que se declare el modelo de desarrollo de cada territorio por parte de los actores locales.

Se necesita hacer un seguimiento tanto de la ley como de estadísticas del sector, desarrollo del turismo local a fin de mejorar la toma de decisiones para beneficio del turismo.

CONSIDERANDO

Que el Artículo 1 de la Constitución manifiesta que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

Que el Artículo 3 numerales 1, 5 y 7 del de la Constitución determina los deberes primordiales del Estado entre otros: Garantiza el goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, la educación, salud, la alimentación, la seguridad social; promueve el desarrollo sustentable, y protege el patrimonio natural y cultural;

Que el Artículo 66 numeral 2 de la Constitución, reconoce y garantiza: "El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura, física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios";

Que el Artículo 66 numeral 15 del de la Constitución, reconoce y garantiza: "El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental";

Que el Artículo 133 de la Constitución determina que las leyes serán 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

Que mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 , 27 de Diciembre 2002 entro en vigencia la actual Ley de Turismo y que su aplicación ha merecido acciones contradictorias por su carácter de Ley Ordinaria de Turismo

Que el pasado 06 de febrero de 2020, los sectores involucrados con el sector turístico de la provincia de Napo bajo iniciativa de la As. Gabriela Cerda , analizaron y establecieron los principales aspectos que deben incluirse en la nueva ley reformatoria de turismo y que constan en en presente proyecto de ley.

Que el pasado 11 de febrero de 2020 en la ciudad de Tena, los sectores turísticos locales y otros actores inmersos en la actividad turística presentaron sus principales requerimientos a la comisión especializada de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional que tramita una reforma legal en esta materia.

Que la presente Ley tiene el carácter de Ordinaria y con la nueva Constitución de la República aprobada mediante referéndum en el año 2008, la estructura y funcionamiento del estado también cambio, es necesario ajustar la normativa turística bajo la denominación de Ley Orgánica de Turismo, reconociendo derechos y también normando aspectos institucionales del ente rectos de esta materia.

Que el "Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Turismo", establece aspectos fundamentales que regulan y atienden la problemática del sector turístico en el Ecuador, incluyendo a diversos tipos de servicios que no están reconocidos como el Turismo Comunitario.

Que la Asamblea Nacional, de acuerdo con el Art. 84 de la Constitución, tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales.

Que el Artículo 120 de la carta magna determina que la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: numeral 6, Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio

Que el Artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa refiere a las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional numeral 6, Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

Expide la siguiente

LEY REFORMATORIA DE LA LEY DE TURISMO

Artículo 1.- Sustituyese la denominación actual de la “Ley de Turismo” por “Ley Orgánica de Turismo”

Artículo 2.- Sustituyese como artículo 18 el siguiente:

- **Artículo 18.-** Los gobiernos autónomos descentralizados a nivel provincial, cantonal y parroquial, las cámaras de turismo, la academia dentro del territorio de manera coordinada establecerán el plan de desarrollo turístico territorial, con la rectoría del ministerio de turismo.

Los gobiernos autónomos descentralizados que incumplan con el proceso de elaboración y ejecución del plan de desarrollo turístico territorial serán objeto de sanción de acuerdo a los parámetros establecidos por el ministerio de turismo.

El ministerio de turismo evaluará la ejecución del plan de desarrollo territorial con una temporalidad de cuatro años, para lo cual establecerá la metodología y lineamientos que se especifiquen en el reglamento.

Artículo 3.- A continuación del artículo 18, inclúyese los siguientes artículos:

Artículo 18.1.- Los gobiernos autónomos descentralizados destinarán como mínimo el 10% del presupuesto general institucional al ejercicio de la competencia de turismo, bajo los lineamientos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el plan de desarrollo turístico territorial, con la rectoría del ministerio de turismo.

Artículo 18.2.- Los gobiernos autónomos descentralizados establecerán de manera obligatoria en su estructura orgánica- funcional lo administrativamente necesario para cumplir su competencia en materia de turismo, de acuerdo a los lineamientos que emitirá el ministerio de turismo.

Artículo 4.- Inclúyese a continuación del artículo 22, el siguiente artículo:

Artículo 22.1.- La declaratoria de áreas turísticas protegidas se realizarán con mecanismos de participación de los gobiernos autónomos descentralizados y de acuerdo a sus competencias, con la participación ciudadana y en base en los lineamientos del ministerio de turismo.

Artículo 5.- Inclúyese a continuación del artículo 33, el siguiente artículo:

- Artículo 33.1.- Los emprendimientos nuevos y los proyectos de mejora de negocios establecidos en materia de turismo que impulsen la innovación, la sostenibilidad y el cuidado ambiental podrán ser beneficiados con incentivos de conformidad con las regulaciones que proponga el ente rector nacional durante los tres primeros años de funcionamiento.

Artículo 6.- Inclúyese a continuación del artículo 38, el siguiente artículo:

- **Artículo 38.1.-** Se reconoce y garantiza el funcionamiento de los observatorios turísticos ciudadanos (OTC) creadas como instancias de participación ciudadana sin remuneración o gasto público alguno, serán instancias de seguimiento y observancia de la política pública en materia de turismo, podrá conformarse por gremios, asociaciones, cámaras, academia, sociedad civil y otros entes no gubernamentales, su regulación esta dada por el Ministerio del Ramo.

Artículo 7.- Sustitúyese como artículo 40, el siguiente:

- **Artículo 40.-** El ente rector nacional en materia de turismo, de acuerdo a sus competencias legales y presupuestarias deberá contemplar en su programación anual la promoción y difusión turística en todas las provincias del país.

Artículo 8.- Inclúyese las siguientes Disposiciones Generales, después del Art. 60:

Artículo 60.1.- La banca pública como privada por sí mismo o a través a través de su ente rector nacional analizara la posibilidad de otorgar créditos preferenciales para el sector turístico a bajos intereses, largo plazo y con un periodo de gracia, con la única finalidad de impulsar y promocionar la actividad turística en el país.

Artículo 60.2.- El ente encargado de expedir la certificación para ejercer la actividad de centro turismo comunitario, asociativo o familiar será la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador – FEPTCE, bajo los lineamientos del ente rector nacional

Artículo 60.3.- Se reconoce y garantiza todos los derechos en materia turística a los centros de turismo comunitario, estableciendo como prioridad para el estado y la cooperación internacional su impulso y desarrollo.

Artículo 9.- Inclúyese a continuación del artículo 60.3, la siguiente Disposición Transitoria:

Primera: El Ministerio de Turismo deberá establecer la metodología para la elaboración del plan de desarrollo turístico territorial y tendrá la potestad de aprobarlo en un plazo máximo de 90 días de publicada la presente Ley Reformatoria

Disposición Final: Inclúyese a continuación del Art. 63.1 lo siguiente:

DISPOSICIÓN FINAL: La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dada, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, a los días del mes de del año dos mil