

**Memorando Nro. AN-PR-2022-0348-M**

**Quito, D.M., 21 de junio de 2022**

**PARA:** Sr. Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Difusión del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Turismo

De mi consideración:

Según lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, envió el **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO”**, de iniciativa de la asambleísta Mario Fernando Ruiz Jácome; presentado a través del Memorando Nro. AN-RJMF-2022-0072-M de 08 de junio de 2022, signado con número de trámite 421102, a fin de que sea distribuido a las y los asambleístas, difundido su contenido por medio del portal web oficial de la Asamblea Nacional, se envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante y se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

Referencias:  
- 421102

Anexos:  
- Memorando 1 foja, anexa 19 fs.

av/ás



Firmado electrónicamente por:  
**JAVIER VIRGILIO  
SAQUICELA  
ESPINOZA**

Memorando Nro. AN-RJMF-2022-0072-M

Quito, D.M., 08 de junio de 2022

**PARA:** Sr. Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

**ASUNTO:** Presentación de Ley Reformatoria de Turismo

De mi consideración:

Por medio del presente, reciba un atento y cordial saludo.

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales previstas en el artículo 134 número 1 de la Constitución de la República y artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, hago llegar a usted el "**Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Turismo**". Es importante señalar que, esta Propuesta Normativa cuenta con la exposición de motivos suficiente, considerandos del proyecto, articulado propuesto, firmas de respaldo, así como la ficha de objetivos del desarrollo sostenible (ODS) prevista para este fin.

Habiendo cumplido con los requisitos exigidos en la normativa previamente citada, y contando con iniciativa suficiente para presentar este Proyecto de Ley, solicito se continúe con el procedimiento parlamentario que conforme a derecho corresponda.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



Sr. Mario Fernando Ruiz Jácome  
**ASAMBLEÍSTA**



ASAMBLEA NACIONAL  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:

**421102**

Fecha recepción: **2022-06-09 09:51**

No. de referencia:

**AN-RJMF-2022-0072-M**

Fecha documento: **2022-06-09**

Remitente:

**Mario Fernando Ruiz Jácome**  
mario.ruiz@asambleanacional.gob.ec

Revise el estado de su documento  
con el usuario **1002879045** en:  
<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

of: 1 foja  
anexo: 19 fojas

## PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 1 de la Constitución de la República determina que el Ecuador “*es un Estado constitucional de derechos y justicia...*”. Este modelo de Estado involucra que: “*Los derechos de las personas [sean], a la vez límites del poder y vínculos. (...) vínculos porque los poderes de los Estados están obligados a efectivizarlos y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos*”<sup>1</sup>. Un contexto así -el de un Estado constitucional derechos y justicia- requiere tanto que la actividad legislativa y parlamentaria procure el aseguramiento del desarrollo progresivo de los derechos a través de dispositivos normativos, organizacionales, institucionales y de política pública; como la atención a las prescripciones y mandatos previstos en la Carta Suprema para la producción legislativa (adecuación material y formal de la ley).

Respecto a esta última, el artículo 136 de la Constitución de la República determina que los proyectos de ley deberán ser presentados con la suficiente exposición de motivos, esto es, con la identificación clara de las razones de sustento y justificación para la existencia de la norma propuesta: ¿por qué? y ¿para qué? En Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulados de 11 de agosto de 2021, la Corte Constitucional de Ecuador precisó que:

“54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley...”<sup>2</sup>.

Con estas consideraciones, el presente apartado estructurará las condiciones institucionales y jurídicas que motivan la presentación de un Proyecto de Ley Reformatoria a la actual Ley de Turismo considerando el bloque de constitucionalidad previamente anotado. Para el efecto, se tomará como punto de partida el abordaje del turismo en Ecuador, poniendo énfasis en el progresivo desarrollo que ha experimentado el turismo comunitario; para luego referirse a los aspectos normativos que merecen una reforma.

Mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 de 27 de diciembre de 2002, entró en vigencia la Ley de Turismo. Esta normativa recoge los aspectos fundamentales de la actividad turística en el país, regula la promoción y desarrollo del sector turístico, las potestades del Estado en esta área, y las obligaciones y derechos de las y los prestadores y usuarios.

El turismo, a nivel mundial, es uno de los sectores con mayor crecimiento en el ámbito económico y socio-cultural, puesto que representa una parte importante de ingresos en la

<sup>1</sup> Ávila, R. (2019) Del Estado legal de derecho al Estado consitucional de derechos y justicia. México: UNAM. Anuario de Derecho Constitucional. p. 778.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

mayoría de países. De acuerdo con Proaño y otros, “*el turismo se ha mostrado como una actividad con potencial para diversificar la estructura económica de los países frente a actividades económicas tradicionales*”<sup>3</sup>. Efectivamente, como lo señala Gaviria:

**“El aumento del turismo influye sobre las variables macroeconómicas de las regiones receptoras, afectando positivamente** sobre: mano de obra que incluye el empleo: directo, como resultado de los gastos turísticos directos (hospedaje y gastronomía); indirecto, como resultado de los gastos de apoyo al sector turístico (transporte); inducido: como resultado de los gastos de residentes debido a los ingresos del turismo (aumento del consumo personal). Balanza de Pagos: al generar entrada y salida de divisas por medio del gasto turístico”<sup>4</sup>.

El impacto del turismo en la economía ha sido reconocido por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Turismo de 2011, la cual ha ratificado que:

**“1. (...) es necesario seguir fortaleciendo la gestión del Estado con el objeto de facilitar el desarrollo económico, sostenible y social de los pueblos, donde el turismo debe ser una herramienta fundamental para la erradicación de la pobreza** debido a su naturaleza generadora de empleo e inclusión social.

**2. (...) demanda transformaciones** dinámicas y profundas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas **para la concreción de los objetivos de desarrollo con inclusión, justicia social, solidaridad y equidad**, posicionando al turismo como herramienta indispensable en las agendas de gobierno”<sup>5</sup>.

Dentro de la escena nacional, el turismo también juega un rol significativo. Y es que Ecuador es un país megadiverso. En el ámbito geográfico y territorial, ofrece cuatro regiones naturales con características climáticas, modos de vida de la población, medios de producción por condiciones sociales y bondades de la naturaleza específicas. En cada región, la población ha desarrollado una identidad cultural propia empleando los recursos biodiversos que le favorecen, y generando productos y servicios que mejoren sus condiciones de vida.

De acuerdo con los extractos de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, priorizan el mejoramiento físico de sus territorios sobre la base de las realidades culturales de la población y conservación ambiental. Para el cumplimiento de este objetivo, se propone el aprovechamiento, mejoramiento, mantenimiento y custodia de la oferta turística o potencialmente turística con la que cuenta una determinada unidad territorial. Su finalidad - en *última ratio*- es mostrar atractivos turísticos sostenibles a visitantes y excursionistas locales, nacionales y extranjeros. Por citar un ejemplo, la restauración del patrimonio histórico en ciudades coloniales por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ha visto como valor agregado para captar ingresos económicos directa o

<sup>3</sup> Proaño, et. al. (2021). La situación turística actual de Ecuador y su incidencia en la reactivación económica. FIPCAEC. (25) 6, 3. DOI: <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i1.426>, p. 32.

<sup>4</sup> Gaviria, M (1998) en Proaño, et. al. (2021). La situación turística actual de Ecuador y su incidencia en la reactivación económica. FIPCAEC. (25) 6, 3. DOI: <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i1.426>, p. 33.

<sup>5</sup> XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Turismo “Transformación del Estado y Desarrollo”. 18 de mayo de 2011. Declaración de Asunción. Recuperado de: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/XI-Declaracion-ministros-turismo-ESP.pdf>

indirectamente al presupuesto de las cajas fiscales; los cuales han reportado beneficios a favor de las empresas públicas y privadas.

Es importante subrayar que este desarrollo de la actividad turística en Ecuador no se ha visto limitada a estrategias con un enfoque *top-down* (arriba hacia abajo) o con preeminencia del rol del Estado. Por el contrario, se ha experimentado un desarrollo progresivo de la perspectiva *botton-up* (abajo hacia arriba) con un incremento del protagonismo y participación de organizaciones sociales, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en el área del turismo. **Si bien, el desarrollo del sector turístico en Ecuador fue inicialmente tradicional:**

**“fue emergiendo el turismo alternativo.** En ello influyeron en el plano internacional, las tendencias mundiales relacionadas con el desarrollo sostenible; y en el plano nacional, los esfuerzos de las comunidades por atraer turistas como forma de solventar la crisis económica, el desempleo y los bajos ingresos de sus moradores.

Vinculado al turismo alternativo, **surgió en la década de 1980 una nueva forma de gestión de esta actividad, el turismo comunitario.** Este ha significado una vía de desarrollo para las comunidades locales asentadas en territorios ancestrales, marcados por los efectos devastadores de las políticas neoliberales que incentivaron el extractivismo de los recursos naturales en sus territorios. Además, ha constituido un medio para que las poblaciones indígenas y campesinas aseguren la autogestión del territorio y el aprovechamiento de los recursos, consolidando a través de la autodeterminación, su lugar en el Estado y en el mercado”<sup>6</sup> (p. 267).

Efectivamente, el turismo comunitario ha ido posicionándose como una forma alternativa de turismo sostenible, que proyecta tanto (i) mejorar el desarrollo socio económico de la población localizada en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; como (ii) conservar y fomentar el respeto hacia la naturaleza, sus elementos ecosistémicos, territorios ancestrales, patrimonio y cultura frente a acciones de corte neoliberal y extractivista.

El desarrollo del turismo comunitario alcanzó reconocimiento constitucional a partir de la Constitución de 2008. Llor y otros enfatizan que: *“El turismo alternativo, y el comunitario, como una de las modalidades en que este se expresa, encontraron a partir de la Constitución del 2008, un respaldo legal y un contexto propicio para su desarrollo. La declaración del carácter social y solidario del sistema económico ecuatoriano constituyó una base objetiva para ello”*<sup>7</sup>.

En efecto, los artículos 3 número 5 y 283 de la Carta Suprema establecen respectivamente que:

" Son deberes primordiales del Estado: (...) 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, **promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir**".

Y:

<sup>6</sup> Llor, L., Nila Macías y Zoe Medina. (2021). Turismo comunitario en Ecuador: Apuntes en tiempos de pandemia. Revista de Ciencias Sociales, (23) 1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533022/28065533022.pdf>

<sup>7</sup> Ídem.

**“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.**

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

A pesar de este reconocimiento constitucional, la actual Ley de Turismo no incluye disposiciones que aborden el turismo comunitario. Esto muestra el **divorcio que existe entre los fines y propósitos perseguidos por la Norma Suprema, su modelo económico social y solidario, y el cuerpo legal regulador de la actividad turística (Ley de Turismo).** Este divorcio impide que desde dispositivos normativos e institucionales puedan **“guiarse las acciones de los actores locales en su lucha contra la pobreza y la reivindicación de la identidad social...”**<sup>8</sup>. Como lo recoge Coraggio, un escenario como este rechaza la existencia y reproducción de conductas sociales y solidarias, aceptando de forma inequívoca que la conducta individualista y el utilitarismo posesivo<sup>9</sup> puede ser el único modelo de economía posible en una unidad territorial. Una escena como esta exhorta a que la actividad de creación de leyes fije su atención en el reconocimiento, desarrollo y consolidación de modelos alternativos y comunitarios que den frente a enfoques tradicionalistas utilitarios.

Junto a ello, es importante señalar que **la actual Ley de Turismo tampoco incorpora un marco programático y de principios que orienten la actividad del sector turístico, en particular poniendo énfasis a aquellas actividades alternativas y comunitarias, menoscabando el enfoque basado en derechos humanos que requiere una actividad económica y que exige una política social.** De allí, que el proyecto de Ley busque incorporar y transversalizar además el enfoque de inclusión, la distribución equitativa, la armonía con la naturaleza y la defensa de la identidad dentro del texto normativo.

Resulta importante subrayar que, si bien existen proyectos prometedores de turismo comunitario en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se puede sostener que su éxito se ha debido principalmente a la propia perseverancia, tenacidad y creatividad con la que han venido desarrollándose y creciendo en los últimos años a nivel del país; lejos del marco normativo e institucional que ha podido prever el Estado. Por citar un ejemplo, las instituciones hoteleras se han visto obligados a desarrollar la creatividad en las estructuras de construcción, diseño de ambientes naturales, organización de museos demostrativos de las culturas vivas que son reconocidos como pueblos y nacionalidades, presentación de música, canto y danza de las culturas originarias y el ofrecimiento de la gastronomía con productos de la zona y temporada; con la finalidad de generar fuentes de trabajo para personas y familias. **En ese contexto, es indispensable contar con una ley actualizada**

<sup>8</sup> Loor, L., Nila Macías y Zoe Medina. (2021). Turismo comunitario en Ecuador: Apuntes en tiempos de pandemia. Revista de Ciencias Sociales, (23) 1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533022/28065533022.pdf>

<sup>9</sup> Coraggio en Loor, L., Nila Macías y Zoe Medina. (2021). Turismo comunitario en Ecuador: Apuntes en tiempos de pandemia. Revista de Ciencias Sociales, (23) 1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/280/28065533022/28065533022.pdf>

**al actual enfoque constitucional y armónico con el desarrollo económico del sector turístico.**

Bajo un enfoque de políticas públicas, resulta importante incorporar dispositivos de incentivos y medidas de intervención gubernamental positiva que coadyuven al desarrollo del sector. Como lo advierte Loor, es necesario concebir al turismo comunitario

“sobre la base de cambios estructurales profundos, superando la visión restringida al crecimiento económico o de simple paliativo a las precarias situaciones sociales. Ha de superar el economismo convencional, que promueve actividades productivas o de servicios en función de las ventajas comparativas del territorio, y que finalmente, se expresa en una competitividad espuria. **Es necesario desarrollar el turismo comunitario a partir de integrar las concepciones del desarrollo humano y del desarrollo sostenible, para lo cual existen bases como la Economía Social y Solidaria (ESS) y la filosofía del Buen Vivir**”<sup>10</sup>.

Así, el presente Proyecto de Ley propone un replanteamiento de la actividad turística desde su propio enfoque, incorporando disposiciones que aseguren un turismo como un concepto vivo, consciente, con responsabilidad social, sostenibilidad ambiental y económica, con sentido de ética; y con comprensión y reconocimiento de las reglas de conducta, narrativas y prácticas de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades. Este enfoque guarda armonía con lo determinado en los artículos 57, 276, 277 y 278 de la Constitución de la República, y artículo 29.1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y que determinan tanto el amplio paraguas sobre el cual deberá descansar el modelo económico social, solidario y del buen vivir; como el derecho de los pueblos indígenas a conservar y beneficiarse de sus tierras, territorios y recursos.

Para el cumplimiento de este fin, y en el plano instrumental de políticas públicas, el Proyecto de Ley propone la incorporación de dispositivos institucionales, organizacionales y beneficios e incentivos de carácter no monetario. Si bien todos ellos, no incrementan el gasto público o inciden en las competencias que tiene el Ejecutivo sobre la formulación de políticas monetarias, financieras, comerciales, etc.; mejoran la capacidad de agencia del turismo comunitario, dotando una actuación mucho más protagónica a organizaciones de la sociedad civil en la gestión del desarrollo local y comunitario.

---

<sup>10</sup> Ídem.

## EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

### CONSIDERANDO:

Que, el artículo 11 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: *“Son deberes primordiales del Estado: (...) 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”;*

Que, el artículo 24 de la Constitución de la República establece que: *“Las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre”;*

Que, el artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce como derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas: *“1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; (...) 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad. 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.(...) 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora”;*

Que, el artículo 66 número 15 de la Constitución de la República establece como derechos de las personas: *“15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”;*

Que, el artículo 120 número 6 de la Constitución de la República establece como atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional: *“6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”;*

Qué, el artículo 276 números 2 y 6 de la Constitución de la República establece que: *“El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: (...) 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. (...) 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”;*

Que, el artículo 277 números 1, 3 y 5 de la Constitución de la República establece que: *“Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. (...) 3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento. (...) 5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley”;*

Que, el artículo 278 número 2 de la Constitución de la República determina que: *“Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: (...) 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental”;*

Que, el artículo 283 de la Constitución de la República determina que: *“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”;*

Que, el artículo 319 de la Constitución de la República establece que: *“Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional”;*

Que, el artículo 29 número 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas establece que: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y la capacidad productiva de sus tierras o territorios y los recursos. Los Estados deberán establecer o ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”;*

Que, el artículo 9 número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina como atribuciones de la Asamblea Nacional: *“6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, y interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”;*

Que, el artículo 3 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización consagra el principio de subsidiariedad, el cual *“supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos”;*

Que, el artículo 3 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización consagra el principio de corresponsabilidad, por el cual: *“Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones*

*territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos”;*

Que, el artículo 50 letra f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina como atribuciones del prefecto o prefecta provincial: *“f) Dirigir la elaboración del plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores de los sectores públicos y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo provincial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley”;*

Que, el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina como competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal: *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; literal a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”;*

Que, existe un divorcio entre los fines y propósitos perseguidos por la Norma Suprema, su modelo económico social y solidario, y régimen de buen vivir; y el actual cuerpo regulador de la actividad turística;

Que, la actual Ley de Turismo adopta una postura centrada en el economismo convencional. Si bien promueve la actividad turística en función de las ventajas comparativas del territorio, invisibiliza formas de turismo alternativo y comunitario, y concepciones del desarrollo humano y desarrollo sostenible propias de la economía social y solidaria y la filosofía del Buen Vivir;

Que, es necesario replantear la concepción y visión que tiene la Ley de Turismo vigente respecto a la actividad turística, incorporando disposiciones que aseguren un turismo como un concepto vivo, consciente, con responsabilidad social, sostenibilidad social, ambiental económica, con sentido de ética; y con comprensión y reconocimiento de las reglas de conducta, narrativas y prácticas de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

### **LEY REFORMATORIA A LA LEY DE TURISMO**

**Artículo 1.-** Sustitúyase el artículo 1 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 1.- Objeto.-** La presente Ley tiene por objeto determinar el marco legal que regirá la promoción, desarrollo y regulación del sector turístico; las potestades del Estado en esta área de política; las obligaciones y derechos de las y los prestadores

y usuarios; así como, la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en esta actividad.

**Artículo 2.-** Incorpórese a continuación el artículo 1 de la Ley de Turismo, el siguiente texto:

**Art.1.1.- Ámbito de aplicación.-** La presente Ley será obligatoria para todas las personas naturales o jurídicas que, de forma individual o colectiva, se dediquen a la actividad turística en cualquiera de sus formas.

**Art. 1.2.- Principios generales de la ley.-** La presente Ley se regirá por los principios de igualdad, equidad, solidaridad, creatividad, aprendizaje, autoempleo y manejo responsable de los recursos naturales y culturales.

El desarrollo de la actividad turística comunitaria reforzará la identidad colectiva y sentido de pertenencia de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades; procurará su empoderamiento; la inclusión de la mujer, jóvenes y adultos mayores; y la distribución equitativa y justa de los beneficios que se obtengan.

**Artículo 3.-** Sustitúyase el artículo 2 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 2.- Definiciones.-** A efectos de la presente Ley, se considerarán las siguientes definiciones:

1. **Turismo.-** Es el fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a un lugar fuera de su entorno habitual, sin ánimo de radicarse permanentemente en él, por motivos personales, recreativos o de esparcimiento;
2. **Turismo comunitario.-** Es toda actividad turística social y solidaria con base en lo local, ejecutada por comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y circunscrita a su territorio, que busca presentar su cultura, relación con la naturaleza prácticas, saberes y formas de vida y convivencia social como atractivos principales en la relación visitante–anfitrión; y,
3. **Turista.-** Son las personas viajeras, excursionistas y, en general, toda persona que se haya desplazado a un lugar fuera de su entorno habitual y sin ánimo de radicarse permanentemente en él, por motivos personales, recreativos o de esparcimiento.

**Artículo. 4.-** Sustitúyase el artículo 3 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 3.- Principios de la actividad turística.-** Son principios de la actividad turística, los siguientes:

- a) La iniciativa privada, comunitaria, social y solidaria es pilar fundamental del sector turístico; contribuye mediante la inversión directa a la generación de empleos y la promoción de la identidad, cultura y patrimonio local, nacional e internacional;
- b) Es responsabilidad de los gobiernos autónomo descentralizados provincial, municipal y parroquial impulsar, promover apoyar el desarrollo turístico, en particular

aquel de iniciativa de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, dentro del marco de la descentralización en los territorios;

c) El Estado promoverá la mejora de la infraestructura nacional y los servicios públicos básicos que permitan el desarrollo de la actividad turística;

d) El Estado asegurará un marco de protección de los derechos de las y los turistas, en cuanto personas usuarias y consumidores, así como su atención con criterios de calidad;

e) Toda actividad turística asegurará el reconocimiento y protección de la naturaleza y sus componentes como sujeto de derechos, y la conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país; y,

e) El Estado reconoce y garantizará la iniciativa y participación en la prestación de servicios turísticos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano, con sus culturas, tradiciones, patrimonio histórico, prácticas, historias, aspiraciones, conocimientos colectivos, formas de convivencia y organización social; preservando su identidad; protegiendo su ecosistema y tierras comunitarias; y fomentando su empoderamiento en la economía nacional.

**Artículo 5.-** Sustitúyase el artículo 4 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 4.- Objetivos de la actividad turística.-** La política pública que el Estado formule con relación al sector del turismo, cumplirá los siguientes objetivos:

a) Potencializar, fomentar, incentivar y promover la actividad turística, en particular aquella de iniciativa comunitaria, y popular y solidaria;

b) Garantizar el uso racional y sostenible de los bienes y espacios naturales, históricos, culturales, arqueológicos y patrimoniales del Estado;

c) Establecer un marco de protección de las y los turistas, y personas usuarias y consumidoras de servicios turísticos, y fomentar la conciencia turística;

d) Propiciar la coordinación de los diferentes organismos y entidades del Estado, y de los gobiernos autónomos descentralizados para la consecución de los objetivos turísticos;

e) Promover la formación, capacitación y perfeccionamiento profesional de las personas que ejerzan rol de gestión, promoción, desarrollo o regulación de la actividad turística;

f) Posicionar regional e internacionalmente al Ecuador como un país con potencialidades y bondades turísticas en los diferentes ámbitos geográficos, sociales y culturales; y,

g) Fomentar e incentivar el turismo interno a través de un sistema de incentivos.

**Artículo 6.-** Sustitúyase el artículo 5 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 5.- Actividades turísticas.-** Se considerarán actividades turísticas aquellas desarrolladas por personas naturales o jurídicas, de forma individual o colectiva, y destinadas a la prestación onerosa y habitual a una o más de las siguientes actividades:

- a. Alojamiento;
- b. Servicio de alimentos y bebidas;
- c. Transportación, cuando se dedica principalmente al turismo; inclusive el transporte aéreo, marítimo, fluvial, terrestre y el alquiler de vehículos para este propósito;
- d. Operación, cuando las agencias de viajes provean su propio transporte, esa actividad se considerará parte del agenciamiento;
- e. La de intermediación, agencia de servicios turísticos y organizadoras de eventos congresos y convenciones;
- f. Parques de atracciones estables e hipódromos; y,
- g. Espacios de convivencia, intercambio de experiencias culturales y de saberes ancestrales y de la medicina natural preventiva, visita a lugares de biodiversidad, arqueológicos, o sagrados, prácticas de rituales y ceremonias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, entre otros.

**Artículo 7.-** Añádase en el artículo 8 de la Ley de Turismo, el siguiente texto:

Los emprendimientos turísticos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se registrarán a parámetros de calidad acorde a su pertenencia cultural, previamente validado por el Consejo Consultivo de Turismo.

**Artículo 9.-** Sustitúyase el artículo 12 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 12.- Facilidades para actividades turísticas de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.-** Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades dedicadas al servicio turístico recibirán del Ministerio de Turismo o sus organismos o entidades delegadas, en igualdad de condiciones todas las facilidades necesarias para el desarrollo de estas actividades, las que no tendrán exclusividad de operación en el lugar en el que presten sus servicios y se sujetarán a lo dispuesto en esta Ley y a los reglamentos respectivos.

**Artículo 10.-** Sustitúyase el artículo 13 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Artículo 13.- Consejo Consultivo de Turismo.-** Créase el Consejo Consultivo de Turismo, como un organismo evaluador y asesor en la definición de políticas públicas de turismo del Estado, de la actividad turística del Ecuador y de la gestión del Ministerio de Turismo.

**Artículo 11.-** Sustitúyase el número 8 del artículo 14 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

8. Dos representantes de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador - FPTCE.

**Artículo 12.-** Incorpórese a continuación del número 8 del artículo 14 de la Ley de Turismo, los siguientes numerales:

9. La o el Ministro de Agricultura y Ganadería;
10. La o el Ministro de Educación, o su persona delegada;
11. La o el Ministro de Gobierno, o su persona delegada;
12. La Ministerio de Transporte y Obras Públicas, o su persona delegada;

**Artículo 13.-** Incorpórese a continuación del número 12 del artículo 15 de la Ley de Turismo, los siguientes numerales:

13. Elaborar de forma anual el informe cualitativo y cuantitativo de los resultados de la gestión turística en el país, para conocimiento y valoración en el Consejo Consultivo de Turismo;
14. Elaborar el informe semestral de cumplimiento de las resoluciones por los Ministerios integrantes en el Consejo Consultivo de Turismo;
15. Elaborar los acuerdos ministeriales y demás resoluciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo Consultivo de Turismo;
16. Promover y fomentar estrategias de cooperación que permitan la ejecución de proyectos de turismo comunitario.

**Artículo 14.-** Sustitúyase el artículo 20 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 20.- Actividades turísticas en las áreas naturales protegidas.-** Será competencia del Ministerio de Turismo y Ministerio del Ambiente coordinar el ejercicio de las actividades turísticas en las áreas naturales protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; las regulaciones o limitaciones de uso por parte de las y los turistas; la fijación y cobro de tarifas por el ingreso, y demás aspectos relacionados con las áreas naturales protegidas que consten en el Reglamento a esta Ley.

El Ministerio de Turismo se sujetará a los planes de manejo y gestión ambiental de las áreas naturales protegidas determinadas por el Ministerio del Ambiente.

**Artículo 15.-** Sustitúyase el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 23.- Área de reserva turística.-** La o el Presidente de la República definirá el área de reserva turística para que en ellas puedan realizarse proyectos turísticos. La definición de esta área se realizará en función del informe técnico emitido por el Ministerio de Turismo en coordinación con el Ministerio de Ambiente.

**Artículo 16.-** Sustitúyase el primer párrafo del artículo 24 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Art. 24.- Operaciones turísticas en las áreas naturales protegidas.-** La operación turística en las áreas naturales del Estado, zonas de reserva acuáticas y terrestres parques nacionales y parques marinos estará reservada para comunas, comunidades pueblos y nacionalidades, 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.

**Artículo 17.-** Sustitúyase el artículo 25 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Artículo 25.- Cooperación y coordinación internacional.-** El Estado de conformidad con el artículo 416 letras 10, 11 y 12 de la Constitución de la República del Ecuador, fomentará sistema de comercio e inversión nacional y extranjera en cualquiera de las actividades turísticas, implementando normas de transparencia de participación de organismos cooperantes internacionales.

**Artículo 18.-** Sustitúyase el primer párrafo texto del artículo 26 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Artículo 26.-** Las personas naturales o jurídicas, incluyendo a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que cuenten o presenten proyectos turísticos, y que sean aprobados por el Ministerio de Turismo, gozarán de los incentivos previstos en el presente capítulo, así como a los siguientes beneficios:

**Artículo 18.-** Incorpórese a continuación del artículo 28 de la Ley de Turismo, el siguiente texto:

**Art. 10.1.- Difusión de actividades turísticas de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades.-** Los emprendedores turísticos de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades, con proyectos turísticos debidamente calificados por el Ministerio de Turismo, podrán acceder a espacios de difusión de sus iniciativas en todos los medios de comunicación masiva, incluido spot publicitarios en los medios de transportes público.

El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados con competencia en tránsito promoverá la difusión de esta información a través de estos canales.

**Artículo 19.-** Incorpórese a continuación del artículo 32 de la Ley de Turismo, el siguiente texto:

**Artículo 32.1. Incentivos para el fortalecimiento del talento humano.-** El Estado fomentará la formación, capacitación y perfeccionamiento profesional de las personas dedicadas a la actividad turística, en particular de aquellas pertenecientes a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, o relacionadas al turismo comunitario. Los programas de fortalecimiento del talento humano diseñados para la a formación, capacitación y perfeccionamiento profesional se enfocarán en mejora de la capacidad de gestión turística.

El Estado promoverá su acceso al sistema de educación formal, así como el otorgamiento de becas y ayudas económicas destinadas a su formación, capacitación y perfeccionamiento profesional.

**Artículo 15.-** Sustitúyase el texto del artículo 33 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

**Artículo 33.- Otros incentivos.-** Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, municipales y gobiernos provinciales podrán establecer incentivos especiales para inversiones en servicios de turismo receptivo e interno rescate de bienes históricos, culturales y naturales en sus respectivos territorios, bajo la figura de proyectos sostenibles y sustentables.

**Artículo 15.-** Sustitúyase la letra c) del artículo 34 de la Ley de Turismo, por el siguiente texto:

c. Que se traten de proyectos, actividades o emprendimientos comunitarios de iniciativa de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades.

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA.-** Se garantizará el desarrollo de las actividades y emprendimientos turísticos en igualdad de condiciones, asegurando un adecuado equilibrio y competencia entre sus actores. El Estado deberá prevenir y sancionar cualquier forma de monopolización de la actividad turística.

**SEGUNDA.-** Las estrategias de publicidad y comunicación, los programas de formación y capacitación y perfeccionamiento profesional, y en general cualquier otro costo derivado de la implementación de la presente Ley, serán financiadas con los valores asignados dentro del presupuesto respectivo por parte de la autoridad competente a la entidad correspondiente.

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**ÚNICA.-** En un término no mayor a noventa días, la o el Presidente de la República expedirá el reglamento que regule la aplicación de la presente Ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

**ÚNICA.-** La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 de 27 de diciembre de 2002, entró en vigencia la Ley de Turismo.

El turismo, a nivel mundial, es uno de los sectores con mayor crecimiento en el ámbito económico y socio-cultural, puesto que representa una parte importante de ingresos en la mayoría de países.

“El aumento del turismo influye sobre las variables macroeconómicas de las regiones receptoras, afectando positivamente sobre: mano de obra que incluye el empleo: directo, como resultado de los gastos turísticos directos (hospedaje y gastronomía); indirecto, como resultado de los gastos de apoyo al sector turístico (transporte); inducido: como resultado de los gastos de residentes debido a los ingresos del turismo (aumento del consumo personal). Balanza de Pagos: al generar entrada y salida de divisas por medio del gasto turístico” .

Efectivamente, el turismo comunitario ha ido posicionándose como una forma alternativa de turismo sostenible, que proyecta tanto (i) mejorar el desarrollo socio económico de la población localizada en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; como (ii) conservar y fomentar el respeto hacia la naturaleza, sus elementos ecosistémicos, territorios ancestrales, patrimonio y cultura frente a acciones de corte neoliberal y extractivista.

El desarrollo del turismo comunitario alcanzó reconocimiento constitucional a partir de la Constitución de 2008. Llor y otros enfatizan que: “El turismo alternativo, y el comunitario, como una de las modalidades en que este se expresa, encontraron a partir de la Constitución del 2008, un respaldo legal y un contexto propicio para su desarrollo. La declaración del carácter social y solidario del sistema económico ecuatoriano constituyó una base objetiva para ello” .

A pesar de este reconocimiento constitucional, la actual Ley de Turismo no incluye disposiciones que aborden el turismo comunitario. Cuestión que muestra un divorcio entre los fines y propósitos perseguidos por la Norma Suprema, su modelo económico social y solidario, y el cuerpo legal regulador de la actividad turística (Ley de Turismo). Este divorcio impide que desde dispositivos normativos e institucionales puedan “guiarse las acciones de los actores locales en su lucha contra la pobreza y la reivindicación de la identidad social...” .

Junto a ello, es importante señalar que la actual Ley de Turismo tampoco incorpora un marco programático y de principios que orienten la actividad del sector turístico, en particular poniendo énfasis a aquellas actividades alternativas y comunitarias, menoscabando el enfoque basado en derechos humanos que requiere una actividad económica y que exige una política social. De allí que el proyecto de Ley busque incorporar y transversalizar el enfoque de inclusión, la distribución equitativa, la armonía con la naturaleza y la defensa de la identidad dentro del texto normativo.

En ese contexto, es indispensable contar con una ley actualizada al actual enfoque constitucional y armónico con el desarrollo económico del sector turístico.

Así, el presente Proyecto de Ley propone un replanteamiento de la actividad turística desde su propio enfoque, incorporando disposiciones que aseguren un turismo como un concepto vivo, consciente, con responsabilidad social, sostenibilidad social, ambiental económica, con sentido de ética; y con comprensión y reconocimiento de las reglas de conducta, narrativas y prácticas de las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades. Este enfoque guarda armonía con lo determinado en los artículos 57, 276, 277 y 278 de la Constitución de la República, y artículo 29.1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y que determinan tanto el amplio paraguas sobre el cual deberá descansar el modelo económico social, solidario y del buen vivir; como el derecho de los pueblos indígenas a conservar y beneficiarse de sus tierras, territorios y recursos.





FIRMAS DE APOYO AL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE  
TURISMO, DE INICIATIVA DEL ASAMBLEÍSTA MARIO RUIZ JÁCOME

Nombre y Apellido	Cédula	Firma
Ricardo Y. Luengo B.	1709262844	
Fátima Hidalgo	0906058819	
MAURICIO LAMORANO VALLE	0701763252	
Naemi Cabrera	0705268613	
Monica Palacios	0103188603	
Darwin PEZUELA	0702770121	
Fernando Cabascondo	1716231996	
Joel Abad	0300424358	
IRENE MEDINA	160017819-6	
Marlon Cadena	1712575677	
DANIEL OLGA CORTES	0905749933	
Salvador Quishpe	1900282300	
Christian Yurilla	1804809760	
Edson Duran	2100152392	

## FICHA DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Nombre del Proyecto de Ley y/o reforma: Proyecto Ley Reformativa a la Ley de Turismo

Proponente de la iniciativa legislativa: Mario Fernando Ruiz Jácome

### I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA LEGISLATIVA

1. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad jurídica?

- Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior

2. ¿Responde este proyecto de Ley y/o reforma a una necesidad programática y/o derecho?

- Económica y/o productiva

3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta?

Ley de Turismo

### II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

1. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

- Objetivo 1, Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales

- Objetivo 2, Impulsar un sistema económico con reglas claras que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional

- Objetivo 5, Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma viabiliza, apoya o complementa de alguna manera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?

¿A qué objetivo del Agenda 2030 se alinea más su contenido?

- Objetivo 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Objetivo 16, Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

### III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico en:

- Ninguno

### IV. REPERCUSIONES SOCIALES

1. ¿Qué población se vería beneficiada?

- Comunidades, pueblos y nacionalidades

- Población nacional

### V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS

3. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma?

- Función Ejecutiva

- MINISTERIO DE TURISMO

3. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

NO