

-COMERCIO EXTERIOR



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO N° 016 -2022 -PR

Lima, 18 de enero de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción y desarrollo del corredor turístico de las playas de Arequipa, Moquegua y Tacna, del litoral surperuano. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

1. La Autógrafa de Ley tiene como objeto declarar de interés y necesidad pública la promoción y desarrollo del corredor turístico del sur de Arequipa, Moquegua y Tacna del litoral sur peruano, la cual contiene dos (2) artículos que señalan:

Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública la promoción y desarrollo del corredor turístico de las playas de Arequipa, Moquegua y Tacna, del litoral surperuano; con la finalidad de fomentar el turismo, posibilitar el desarrollo de esta actividad, haciendo que este corredor sea considerado Zona de desarrollo turístico prioritario de alcance regional y nacional.

Artículo 2. Entidades ejecutoras competentes

Encárgase al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Ministerio de Cultura, a los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna, a las municipalidades provinciales de Caravelí, Camaná, Islay, Ilo, Jorge Basadre y Tacna, que prioricen la ejecución de acciones que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

2. Al respecto, se precisa que en el Artículo 5 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, se menciona que al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo le corresponde: "5.1. Aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) como instrumento de planeamiento y gestión del sector turismo en el ámbito nacional"

Es así que, mediante Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR, de fecha 22 de julio de 2016, se aprueba la actualización del Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) al 2025², el mismo que, entre sus alcances, menciona lo siguiente:

- Los Gobiernos Regionales tienen a su cargo la implementación del PENTUR a través de sus Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR), proceso liderado por los gobiernos regionales, con la participación de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, que cuenta con la asistencia técnica del MINCETUR.

¹ Sobre la base del Informe N° 0002-2022-MINCETUR/MT/DGET/DPDT-VAY, Informe N° 025-2022-OGAJ/MC e Informe N° 0418-2021-EF/50.07 remitido con el Oficio N° 012-2022-EF/10.01.

² El PENTUR 2025, establece como objetivo "Consolidar al Perú como destino turístico competitivo, sostenible, de calidad y seguro", proponiendo un modelo de desarrollo turístico de "Destinos Turísticos". Del mismo modo, este documento de gestión plantea cuatro (04) Pilares Estratégicos: Pilar 1: Diversificación y Consolidación en mercados; Pilar 2: Diversificación y Consolidación de la oferta; Pilar 3: Facilitación Turística y Pilar 4. Institucionalidad del Sector.

- Establece la necesidad de articulación entre las estrategias de los Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR) y los Planes de Desarrollo Turístico Local de los Gobiernos Locales (PDTL), así como en su coherencia con los planes para la gestión de los destinos turísticos.
- Asimismo, establece que los Gobiernos Locales que hayan priorizado en sus agendas el desarrollo del turismo, deberán articular sus objetivos, políticas, estrategias y acciones a los objetivos regionales y nacionales, en el marco de los objetivos y pilares del PERTUR.

El PERTUR como instrumento de planificación regional permite identificar y definir las zonas de desarrollo turístico de cada ámbito, estableciendo el alcance de las mismas de acuerdo al análisis de la demanda turística. Por otra parte, el artículo 24 de la Ley General de Turismo establece que "corresponde a los Gobiernos Regionales declarar estas zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional, con la finalidad de promover el ordenamiento y organización del territorio, priorizando corredores y circuitos turísticos y las zonas con mayor potencial turístico".

Es importante señalar que las regiones de Tacna, Moquegua y Arequipa cuentan con su respectivo Plan Estratégico Regional de Turismo - PERTUR, instrumento de gestión que permite evaluar el potencial turístico regional y busca orientar las acciones que se deben llevar a cabo a corto, mediano y largo plazo.

Sobre el particular, el PERTUR Arequipa ha identificado corredores macro regionales de la zona sur, siendo uno de ellos el corredor turístico "Arequipa – Moquegua - Tacna", cuyos principales atractivos turísticos son: Centro Histórico de Arequipa, Cañón del Colca, Centro Monumental de Moquegua, Villa Heroica de Torata, Ruta del Pisco de Moquegua, Cerro Baúl y Corredor de Playas (Ilo y Tacna). Asimismo, entre sus zonas de desarrollo turístico se encuentra "Playas Inka Sur" de alcance interregional ubicado en las provincias de Caravelí, Camaná e Islay, teniendo como principales recursos a: Playa La Punta de Camaná, Puerto Inka y Playas 1 y 2 de Mollendo.

Por su parte, el PERTUR Tacna propone el desarrollo del corredor turístico del litoral "Tacna – Moquegua" y menciona que las zonas de desarrollo turístico "Tacna" y "Jorge Basadre" cuentan con un gran potencial para el desarrollo del turismo de naturaleza y playas, especialmente las ubicadas en La Yarada - Los Palos y Boca del Río, las cuales constituyen una oferta potencial y un potente motivador de viaje del turista extranjero de Bolivia y Chile; sin embargo, es necesario que se dote de infraestructura básica, mejore la conectividad y se implemente instalaciones turísticas para el disfrute de la población local y de los visitantes.

De igual forma, el PERTUR Moquegua ha identificado productos turísticos birregionales como el corredor turístico "Tacna - Ite – Ilo" que agrupa los recursos: Balneario Boca del Río (Tacna), Museo del Desierto y del Mar, Mirador de Cristo Blanco, Humedales de Ite, Ilo, Plaza de Armas de Ilo, Muelle Fiscal, La Glorieta José Galvez, Malecón Playa Pozo de Lisas, Playa Puerto Inglés; y el corredor turístico "Moquegua – Arequipa – Costanera" que incluye los recursos: Playas y Punta Coles (RNIIPG), Centro Histórico de Arequipa, Playas Camaná, Caravelí e Islay y Lagunas de Mejía. Adicionalmente, su zona de desarrollo turístico "Ilo" tiene como principales recursos turísticos a sus playas y a la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras (RNSIIPG).

Es importante precisar que los recursos turísticos que conforman el corredor turístico propuesto deben encontrarse registrados en el Inventario Nacional de Recursos

Turísticos del MINCETUR. Asimismo, señalar que un recurso turístico por sí mismo no garantiza la actividad turística; sin embargo, si se le incorpora instalaciones, equipamiento y servicios de calidad que agregan valor, dicho recurso se convierte en un atractivo turístico. En ese sentido, para el desarrollo turístico se debe tener en cuenta varios aspectos, como el atractivo turístico, la accesibilidad, conectividad, infraestructura, servicios turísticos y aspectos de seguridad; además de tener presente, el mercado y la comercialización de productos turísticos, entendiéndose como producto turístico al conjunto de componentes tangibles e intangibles que incluyen recursos o atractivos turísticos, infraestructura, actividades recreativas, imágenes y valores simbólicos para satisfacer motivaciones y expectativas, siendo percibidos como una experiencia turística.

De acuerdo a lo mencionado en los numerales precedentes, la planificación turística en cada territorio parte del trabajo articulado entre el sector público y privado, liderado por la entidad regional competente (DIRCETUR / GERCETUR) y a partir de ello el MINCETUR cumple un rol de regular, promover y orientar la actividad turística para su sostenibilidad.

Respecto al desarrollo de los productos turísticos, como son las rutas, corredores y circuitos turísticos, éstos deben estar enmarcados en los Planes Estratégicos Regionales de Turismo - PERTUR, de competencia de los Gobiernos Regionales; por lo que todas las rutas turísticas propuestas, deben ser validadas con las entidades involucradas en la actividad turística en espacios de concertación regionales competentes como: Entes Gestores o Comités de Gestión de Destino, y otras organizaciones regionales reconocidas. Una vez socializadas y aprobadas por todos los actores, estos productos turísticos deberán de ser incluidos en el proceso de elaboración y/o actualización de los PERTUR de cada región.

Sumado a ello, es importante señalar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, se declara de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado, para lo cual los Gobiernos Regionales conjuntamente con los Gobiernos Locales, en el ámbito de sus competencias y funciones, pueden desarrollar propuestas turísticas de acuerdo al análisis de la demanda turística, las potencialidades del territorio y prioridades establecidas, por lo cual se considera que no resultaría necesaria la emisión de una declaratoria que tenga el mismo fin por cada propuesta turística a nivel nacional, puesto que su importancia y desarrollo ya se encuentran priorizados en la citada Ley y corresponde a cada nivel de Gobierno efectuar las acciones necesarias para viabilizar las acciones y proyectos alineadas a los planes y políticas nacionales y regionales.

Por su parte, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, dispone que son funciones de dichos gobiernos en materia de turismo, entre otras, el formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales; así como, el formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.

Finalmente, se debe tener en cuenta que, la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ es la entidad competente para formular, aprobar, ejecutar y evaluar las estrategias y planes de promoción de bienes y servicios exportables, así como de turismo interno y receptivo, promoviendo y difundiendo la imagen del Perú en materia turística y de exportaciones, de conformidad con las políticas, estrategias y objetivos sectoriales; sin embargo, debe resaltarse que la

competencia de PROMPERÚ está circunscrita a la promoción una vez que los recursos se conviertan en un producto turístico, previa aprobación e inclusión en los Planes Estratégicos Regionales de Turismo correspondientes.

De lo expuesto precedentemente, se puede advertir que, la Autógrafa de Ley no resulta viable por las siguientes consideraciones:

- El desarrollo de los productos turísticos, como son las rutas, corredores y circuitos turísticos, deben estar enmarcados en los Planes Estratégicos Regionales de Turismo – PERTUR, de competencia de los Gobiernos Regionales y a partir de ello el MINCETUR cumple un rol de regular, promover y orientar la actividad turística para su sostenibilidad.
- El corredor turístico de la Autógrafa de Ley debe ser validado con las entidades involucradas en la actividad turística, en espacios de concertación regionales competentes como: Comités de Gestión de Destino, y otras organizaciones regionales reconocidas. Una vez socializadas y aprobadas por todos los actores, estos productos turísticos deberán de ser incluidos en el proceso de elaboración y/o actualización de los PERTUR de cada región.
- El artículo 1 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, declara de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado, para lo cual los Gobiernos Regionales conjuntamente con los Gobiernos Locales, en el ámbito de sus competencias y funciones pueden desarrollar propuestas turísticas de acuerdo al análisis de la demanda turística, las potencialidades del territorio y prioridades establecidas, no siendo necesario la emisión de una declaratoria que tengan el mismo fin por cada propuesta turística a nivel.
- Corresponde al Gobierno Regional y al Gobierno Local llevar a cabo las coordinaciones necesarias, a fin de promover un trabajo articulado y en conjunto con las autoridades locales y el sector privado, para el desarrollo de la actividad turística.

Es oportuno indicar que el dictamen de la Autógrafa de Ley, al igual que la exposición de motivos del proyecto de Ley N° 535-2021/CR, proyecto de ley sobre la materia presentado por la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, señala los diferentes estudios y proyectos que se han ido desarrollando respecto de los recursos turísticos de Arequipa, Moquegua y Tacna, lo que no se refleja en la Autógrafa de Ley, por cuanto habla de sólo “un corredor turístico de las playas de Arequipa, Moquegua y Tacna”, siendo que cada una de dichas regiones vienen desarrollando diversos productos turísticos regionales.

Por otro lado, cumpliendo el procedimiento establecido por la Ley General de Turismo, los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna, deben llevar a cabo diversos procedimientos y validaciones a fin de garantizar que los corredores Turísticos proyectados cumplan con los lineamientos previstos en el PERTUR y en consecuencia del PENTUR, por lo que la declaratoria de interés nacional y necesidad pública del proyecto de ley resulta ser muy restringida

3. La Autógrafa de Ley tiene por objeto promocionar y revalorar las bondades que brinda la naturaleza, como son las playas del sur del país, establecidas en las regiones de Arequipa, Moquegua y Tacna en donde también se encuentran construcciones de casas coloniales, casas haciendas, e instalaciones de producción y venta de vinos, piscos, aceitunas, etc.

Asimismo, en la exposición de motivos no se hace mayor referencia a sitios arqueológicos ubicados en las zonas señaladas para el corredor, solo se hace una

mención a la Zona Arqueológica Cerro Baúl, la cual no se ubica en el ámbito del corredor turístico de playas de las regiones en mención.

Por otro lado, las competencias del Sector Cultura, diferentes a las del Sector Turismo, son el cierre de brechas de servicios culturales mediante la puesta en valor de los monumentos arqueológicos, virreinales, republicanos, etc., de acuerdo a lo señalado en la Resolución Ministerial N° 000373-2021-DM/MC, el cual enumera los indicadores de brechas de infraestructura y acceso a servicios del sector.

Conforme al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, las áreas programáticas de acción sobre las cuales este ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son: a) patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial; b) creación cultural contemporánea y artes vivas; c) gestión cultural e industrias culturales; y d) pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Además, el artículo 5 de la referida norma, establece que el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en:

- a) La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.
- b) La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales.
- c) El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- d) El seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local sobre sus áreas programáticas de acción y la política de Estado en materia de cultura.
- e) La aplicación de las políticas nacionales en materia de cultura considerando a los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos privados que operan en el campo de la cultura.
- f) La implementación y administración del sistema de registros nacionales relativo a los bienes de patrimonio cultural, creadores, productores de arte, de especialidades afines, de las manifestaciones culturales; y de personas naturales y jurídicas que realizan actividades culturales.
- g) El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.
- h) La promoción de la participación activa de las diversas organizaciones u organismos de la sociedad peruana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas nacionales en materia cultural.
- i) La promoción de la creación cultural en todos sus campos, el perfeccionamiento de los creadores y gestores culturales y el desarrollo de las industrias culturales.
- j) El diseño, conducción y supervisión de los sistemas funcionales en el ámbito de la cultura asegurando el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.
- k) Las demás que señala la ley.

Además, conforme al literal r) del artículo 7 de dicha Ley, el Ministerio de Cultura cumple la función exclusiva respecto de otros niveles de gobierno, de coordinar con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo la elaboración y ejecución de la política de promoción del turismo cultural.

Estando a los dispositivos citados, se considera que el objeto de la Autógrafa de Ley, esto es, la promoción y desarrollo de corredores turísticos, no guarda relación con materias propias de este Ministerio.

Sin embargo, dado que el artículo 2 de la Autógrafa de Ley establece funciones a cargo de esta Ministerio, corresponde señalar los siguiente:

- El artículo 17 de la Ley General del Turismo, Ley N° 29408, establece que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación intersectorial, promueve el desarrollo e innovación de productos turísticos sostenibles, propiciando la responsable e idónea diversificación de la oferta turística nacional, integrándolos a través de corredores³ y circuitos de acuerdo con las exigencias del mercado nacional e internacional.
- Asimismo, el literal a) del artículo 24 de la norma antes citada dispone que corresponde a los gobiernos regionales declarar las zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional, con la finalidad de, entre otros, promover el ordenamiento y organización del territorio, priorizando corredores y circuitos turísticos y las zonas con mayor potencial turístico.

Por lo tanto, conforme lo expuesto, el Ministerio de Cultura no tiene competencia en materia de promoción y desarrollo de corredores turísticos, por lo que corresponde observa la Autógrafa de Ley en su artículo 2, en tanto establece obligaciones a cargo de este Ministerio en materias que no son de su competencia.

4. Como se ha mencionado, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley señala: (...) *"Encárgase al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Ministerio de Cultura, a los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna, a las municipalidades provinciales de Caravelí, Camaná, Islay, Ilo, Jorge Basadre y Tacna, que prioricen la ejecución de las acciones que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la presente ley (...).* Al respecto, se debe indicar que en el análisis costo-beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 535/2021-CR que dio origen a la Autógrafa de Ley, no se ha efectuado un análisis presupuestal de las acciones que realizarán las entidades ejecutoras competentes, por lo que podría generar una demanda de recursos adicionales al erario nacional.

En relación a lo mencionado, se debe señalar que conforme a lo establecido en el artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1440, las Leyes de Presupuesto del Sector Público, aprobadas por el Congreso de la República, así como los demás presupuestos a los que se refiere el párrafo 13.2 del artículo 13 del referido Decreto Legislativo, constituyen el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal; por lo que, habiéndose aprobado el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, mediante Ley N° 31365, corresponde a los Pliegos involucrados realizar la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos

³ El numeral 4 del Anexo 2 de la Ley N° 29408, Ley General del Turismo, define al corredor turístico como *"vía de interconexión o ruta de viaje que une en forma natural dos o más centros turísticos, debiendo estar dotadas de infraestructura y otras facilidades que permitan su uso y desarrollo"*.

presupuestarios que pueden ser destinados a la aplicación de lo dispuesto en la Autógrafo de Ley.

En tal sentido, desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafo de Ley, toda vez que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 535/2021-CR, que la generó, no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para su implementación durante el Año Fiscal 2022, que asegure su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, no incluye una evaluación costo - beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, vulnerando de esta manera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

En consecuencia, la Autógrafo de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma ocasionará mayores gastos para el Tesoro, en tanto no se habría previsto recursos para su financiamiento en el Año Fiscal 2021 y en presente Año Fiscal, así como su sostenibilidad para los subsiguientes años.

Finalmente, cabe precisar que siendo la Autógrafo de Ley una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"*. Por tanto, la Autógrafo de Ley contraviene lo regulado por el citado artículo constitucional.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafo de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de enero del 2022

Pase a la Comisión de **COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA
LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL CORREDOR TURÍSTICO DE
LAS PLAYAS DE AREQUIPA, MOQUEGUA Y TACNA, DEL LITORAL
SURPERUANO**

Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

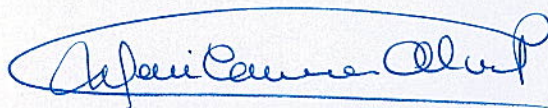
Declárase de interés nacional y necesidad pública la promoción y desarrollo del corredor turístico de las playas de Arequipa, Moquegua y Tacna, del litoral surperuano; con la finalidad de fomentar el turismo, posibilitar el desarrollo de esta actividad, haciendo que este corredor sea considerado zona de desarrollo turístico prioritario de alcance regional y nacional.

Artículo 2. Entidades ejecutoras competentes

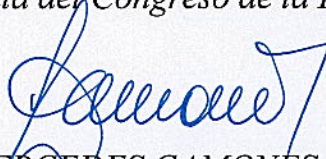
Encárgase al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Ministerio de Cultura, a los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna, a las municipalidades provinciales de Caravelí, Camaná, Islay, Ilo, Jorge Basadre y Tacna, que prioricen la ejecución de las acciones que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintidós días del mes de diciembre de dos mil veintiuno.



MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

