



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 23 de abril de 2025

OFICIO N° 121 -2025 -PR

Señor

EDUARDO SALHUANA CAVIDES

Presidente 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 la implementación, desarrollo y promoción de un corredor turístico de las rutas del sur, en el departamento de Ayacucho. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con la siguiente fórmula legal:

"Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la implementación, desarrollo y promoción de un corredor turístico de las rutas del sur, en el departamento de Ayacucho, a través de la ejecución de políticas públicas dirigidas a promover y fomentar la reactivación de la economía en los pueblos y comunidades de dicho departamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Entidades competentes

En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los sectores correspondientes del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales respectivos en el ámbito de sus competencias, adoptará las acciones pertinentes para la implementación del referido corredor turístico."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Del Ente Rector del Sector Turismo

El numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Asimismo, el artículo 23 de la LOPE establece que una de las funciones de los Ministerios es: formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.

1 Sobre la base del Informe N° 0024-2025-MINCETUR/SG-AJ - MIC e Informe N° 000441-2025-OGAJ-SG/MC.

El numeral 2 del artículo 6 en concordancia con el numeral 22.2 del artículo 22 de la LOPE, establece que el Poder Ejecutivo ejerce la función de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado, y que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, **asumiendo la rectoría respecto de ellas**.

Con relación al Sector Turismo, tenemos que el artículo 2 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, establece que dicho Ministerio es el ente responsable de promover, orientar y regular la actividad turística, con el fin de impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenible de dicho sector.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, determina que el MINCETUR, en su calidad de ente rector, es responsable de implantar las estrategias para la facilitación turística, inversión y promoción del turismo interno y receptivo.

Asimismo, el Artículo 17 de la Ley General de Turismo, dispone que el MINCETUR 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 corredores y circuitos de acuerdo con las exigencias del mercado nacional e internacional.

De igual manera, artículo 22 de la Ley General de Turismo establece zonas de desarrollo turístico prioritaria, y las define como áreas debidamente delimitadas que cuentan con recursos turísticos variados y atractivos turísticos, siendo necesaria su gestión sostenible a través de acciones coordinadas entre el sector público y privado.

La declaración de dichas zonas le corresponde a los gobiernos regionales, siendo una de las finalidades de acuerdo al literal a) del artículo 24 de la referida Ley, promover el ordenamiento y organización del territorio, priorizando corredores y circuitos turísticos. Y es el MINCETUR quien establece requisitos y procedimientos para la declaración de las zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.

En concordancia a ello, el literal a) del artículo 55 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del MINCETUR, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR y sus modificatorias, dispone que el Viceministerio de Turismo tiene, entre otras funciones, la labor de formular, proponer, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política y estrategia de desarrollo de la actividad turística en términos de eficiencia y competitividad.

De la Política Nacional de Turismo

El artículo 11 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo dispone que el MINCETUR aprueba y actualiza el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) dentro de las Políticas de Estado, como instrumento de planeamiento y gestión del sector turismo de largo plazo en el ámbito nacional.

Con Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR aprueba la actualización del Plan Estratégico Nacional de Turismo - PENTUR el que se ha formulado con un horizonte hasta el año 2025.

En este contexto, mediante el Decreto Legislativo N° 1088, se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico -SINAPLAN, orientado al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país. Así la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, establece el procedimiento para que los Ministerios aprueben mediante resolución de su titular la lista sectorial de políticas nacionales bajo su rectoría, previa opinión favorable del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN.

En el caso del Sector Comercio Exterior y Turismo, el CEPLAN a través del Informe Técnico N° D000022-2019-CEPLAN-DNCPN, emite opinión favorable respecto de las políticas nacionales que se encuentran bajo rectoría del MINCETUR, razón por la cual mediante la Resolución Ministerial N° 295-2019-MINCETUR se aprueba la lista sectorial de Políticas Nacionales bajo rectoría y conducción de este Ministerio.

- ✓ Política Nacional en Comercio Exterior – PENX
- ✓ Política Nacional de Turismo – PENTUR

En ese sentido, desde la promulgación de la Resolución Ministerial N° 295-2019-MINCETUR, el Plan Estratégico de Turismo se constituye en la Política Nacional de Turismo – PENTUR, el cual tiene como pilares: (i) la diversificación y consolidación de mercados; (ii) la diversificación y consolidación de la oferta; (iii) la facilitación turística y (iv) la institucionalidad del sector.

Teniendo en cuenta la naturaleza de política nacional del PENTUR, en el marco de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, el Plan Estratégico Regional de Turismo (PERTUR) se constituye en el instrumento de desarrollo, planificación e implementación de la política nacional de turismo, pero a nivel del territorio.

Así, el artículo 15 (numeral 15.3) de la citada Ley General del Turismo, establece que el PENTUR, es un instrumento de planificación regional e implementación, que debe responder a la política nacional de turismo vigente, en este caso el PENTUR como política nacional de turismo.

En este sentido, a nivel del territorio los Gobiernos Regionales cuentan con los PERTUR, como instrumentos de planificación regional por el cual se identifica las zonas de desarrollo turístico de cada ámbito, siendo que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 24 de la citada Ley, *los Gobiernos Regionales tienen la función de declarar las zonas de desarrollo turístico prioritario en su jurisdicción para promover el ordenamiento y organización del territorio, priorizando corredores y circuitos turísticos y las zonas con mayor potencial turístico.*

De la observación sobre la base del sustento sobre ente rector y sobre la política nacional de turismo

Conforme a la Ley General de Turismo y su Reglamento, el turismo constituye una política prioritaria del Estado que encuentra sentido en el desarrollo del país. Dicha política se plasma en el Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR, el cual – acorde con el artículo 192 constitucional antes citado – constituye la política nacional de desarrollo en materia turística, al que los demás niveles de gobierno deben sujetarse.

Ahora bien, en el marco de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el artículo 5 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, el MINCETUR es la entidad competente para aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) como instrumento de planeamiento y gestión del sector turismo en el ámbito nacional, respecto del cual los Gobiernos Regionales deben aprobar sus respectivos Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR).

En este sentido, el PENTUR al 2025 aprobado por la Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR, dispone que los Gobiernos Regionales tienen a su cargo la implementación de dicho Plan Estratégico (PENTUR) de acuerdo a lo establecido en los respectivos Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR), así como lo previsto en los Planes para la Gestión de los Destinos Turísticos.

Sobre el rol de los Gobiernos Regionales, es pertinente anotar, que lo dispuesto por el PENTUR, es acorde con lo establecido en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, mediante la cual se establece que dicho nivel de gobierno tiene entre sus funciones, aquellas concernientes a 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.

Asimismo, con relación a la implementación de las políticas de Estado, cabe señalar que el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú² establece que corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° Expediente 00027-2021-PI/TC, con relación a las competencias del Poder Ejecutivo de aprobar las políticas nacionales, haciendo referencia a las características establecidas en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, señala que *“(…) las políticas nacionales suelen incluir un diagnóstico de la problemática o necesidad pública de alcance nacional, objetivos prioritarios, lineamientos, estándares*

² Artículo 118: Atribuciones del Presidente de la República:

Corresponde al Presidente de la República:

(...) Caso de la emergencia y reforma del Sistema Nacional de Salud 24

3. Dirigir la política general del Gobierno.

(...)

nacionales de cumplimiento, servicios a ser prestados, el seguimiento y la evaluación, entre otros.” Por lo que “Efectivamente, establecer un conjunto de medidas bajo una determinada figura jurídica declarada por el legislador, no puede confundirse con el diseño especializado, bajo criterios políticos y técnicos, de una “política nacional” que debe ser interpretada en los términos identificados supra.”

En este sentido, si bien el Congreso cuenta con la función de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes; a decir del Tribunal se debe tener presente la Política de Gobierno y las Políticas Nacionales Sectoriales, así como sus medios e instrumentos de implementación a cargo de los tres niveles de gobierno. Como bien señala el propio Tribunal, “(...) *no puede perderse de vista que tales disposiciones contemplan lineamientos normativos cuya concreción o aplicación dependerán, en mayor o menor medida, del ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo.*”

En consecuencia, la Autógrafa de Ley, debe considerar la Política Nacional de Turismo – PENTUR y los Planes Estratégicos Regionales de Turismo – PERTUR, cuya implementación está a cargo de los Gobiernos Regionales, los que entre otros temas incluyen el desarrollo de las rutas, corredores y circuitos turísticos como productos turísticos, lo cual no se advierte en ella.

Con relación a que por la Autógrafa de Ley se declare de interés nacional la implementación, desarrollo y promoción de un corredor turístico de las rutas del sur, en el departamento de Ayacucho, cabe tener en consideración que en virtud del artículo 1 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, se ha declarado de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado, siendo que en dicho marco los Gobiernos Regionales conjuntamente con los Gobiernos Locales, en el ámbito de sus competencias y funciones, se encuentran facultados a desarrollar propuestas turísticas de acuerdo al análisis de la demanda turística, las potencialidades del territorio y prioridades establecidas.

En tal sentido, **no resulta necesaria la emisión de otras disposiciones que supongan medidas declarativas con el mismo objeto, por cada propuesta turística a nivel nacional, puesto que su importancia y desarrollo ya se encuentran priorizados en la citada Ley General de Turismo.**

Ahora bien, teniendo en cuenta el marco general sobre políticas nacionales antes desarrollado, debemos señalar que la Autógrafa de Ley **presenta observaciones**, por cuanto en aplicación de lo previsto en el artículo 1 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, por el cual se declara de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado, es competencia de los Gobiernos Regionales, conjuntamente con los Gobiernos Locales, desarrollar y aprobar las rutas, corredores y circuitos turísticos como productos turísticos reconocidos en sus respectivos Planes Estratégicos Regionales de Turismo – PERTUR, para lo cual se debe tener en consideración el análisis de la demanda turística, las potencialidades del territorio y las prioridades establecidas los instrumentos de desarrollo regional y local.

De otro lado, con relación a la referencia a “las entidades competentes” que se mencionan en la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley; se debe señalar que el MINCETUR es el único sector del Poder Ejecutivo competente para la planificación turística, y la ejecución de la medida declarativa dispuesta en la misma, que es objeto de observación,, sería de responsabilidad del gobierno regional, en este caso del Gobierno Regional de Ayacucho, a través de su respectivo PERTUR.

Sobre la incidencia en los Pueblos Indígenas y Comunidades del corredor turístico

Conforme establece el numeral 1.b y el 2 del artículo 1 del Convenio N° 169 de la OIT que regula los criterios para la identificación de un pueblo indígena u originario, señala que los pueblos indígenas u originarios: son aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado, que tienen lugar en este país y región, que conservan todas o parte de sus instituciones distintivas; y que además presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.

De otro lado, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa ha establecido que las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas no alteran su naturaleza, ni sus derechos colectivos. En ese sentido, puede considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades³ que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros. En otras palabras, estos pueblos pueden organizarse de diversas formas, entre las cuales se encuentran las comunidades campesinas y comunidades nativas.

Por consiguiente, el artículo único de la Autógrafa de Ley, debería considerar la referencia a “pueblos indígenas” y no únicamente “pueblos”, de lo contrario se pone en riesgo los derechos colectivos de pueblos indígenas que habitan el departamento de Ayacucho.

La identificación de pueblos indígenas se puede conocer desde la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios del Ministerio de Cultura (en adelante, BDPI)⁴, creada en el marco del artículo 20 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.

³ Localidades de pueblos indígenas u originarios: corresponde a los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos el o los pueblos indígenas u originarios, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente. Dichos espacios pueden recibir diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las siguientes: anexo, asentamiento, barrio, caserío, comunidad campesina, comunidad nativa, entre otros.

⁴ La BDPI, según el Decreto Legislativo N°1360, es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, estadística y geográfica de los pueblos indígenas u originarios. Se encarga de: a) producir y administrar información actualizada sobre pueblos indígenas u originarios; b) brindar asistencia técnica en la producción, análisis y sistematización de información sobre pueblos indígenas u originarios a las entidades de la administración pública; y c) desarrollar estudios sobre la existencia y vitalidad de los pueblos indígenas u originarios. Asimismo, la Base de Datos tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que no supone un registro y se encuentra en permanente actualización. Tampoco excluye la existencia de otros pueblos indígenas u originarios que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional. En ese sentido, en el caso que una o más localidades no figuren en la BDPI, pero cumplan los criterios de identificación establecidos, sus derechos colectivos deberán ser garantizados por el Estado en el marco de la normativa vigente. A la fecha, el número total de localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios a nivel nacional es de 9,244. Asimismo, la población aproximada que vive en estas localidades es de 2,904,034 siendo que 2,408,175 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de los Andes y 495,168 viven en localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios de la Amazonía, y 691 viven en localidades que forman parte de pueblos indígenas u originarios de los Andes y de la Amazonía.

En el departamento de Ayacucho, la BDPI ha identificado 732 localidades, entre ellas comunidades campesinas en su mayoría, comunidades nativas, alrededor de sus 11 provincias y 112 distritos, pertenecientes a los pueblos indígenas quechuas, asháninka y matsigenka. Por lo tanto, en el marco de las acciones de priorización al proyecto turístico y la eventual ejecución del corredor turístico, corresponde a entidad competente vinculada a ejecutar esta medida, garantizar el respeto de los derechos colectivos de estos pueblos indígenas.

Así, entre los derechos colectivos que el Estado tiene el deber de garantizar a estos pueblos está el derecho a la consulta previa, regulado en nuestro ordenamiento jurídico nacional, a la luz del Convenio N° 169 de la OIT. De acuerdo con la Ley de Consulta Previa, es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Asimismo, corresponde también efectuar la consulta a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

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

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 1594/2021-CR



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **abril** de **2025**

Habiendo sido observada la autógrafo de ley, pase a la comisión de:

COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Giovanni Forno Florez'. The signature is written over a horizontal line of dots.

.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA IMPLEMENTACIÓN,
DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE UN CORREDOR TURÍSTICO DE LAS
RUTAS DEL SUR, EN EL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la implementación, desarrollo y promoción de un corredor turístico de las rutas del sur, en el departamento de Ayacucho, a través de la ejecución de políticas públicas dirigidas a promover y fomentar la reactivación de la economía en los pueblos y comunidades de dicho departamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

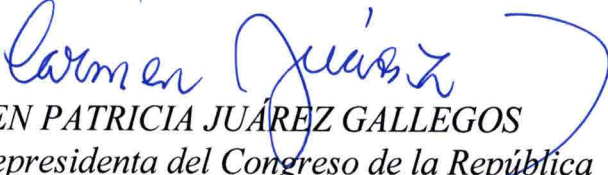
ÚNICA. Entidades competentes

En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los sectores correspondientes del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales respectivos en el ámbito de sus competencias, adoptará las acciones pertinentes para la implementación del referido corredor turístico.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, al primer día del mes de abril de dos mil veinticinco.


EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República


CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA