

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo las observaciones formuladas por la Presidente de la República a la autógrafa de **“Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa” (Proyecto de Ley 8380/2023-CR)**; ingresadas a la Comisión con fecha viernes 9 de mayo de 2025.

I. Situación procesal

Antecedentes

El **Proyecto de Ley 8380/2023-CR**, presentado por la agrupación política Renovación Popular, a iniciativa del congresista Esdras Ricardo Medina Minaya, que propone la *“Ley que impulsa la creación del malecón turístico en las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa”*, ingresó al área de Trámite Documentario el 15 de julio de 2024 y, fue decretado a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo como única comisión dictaminadora en la misma fecha.

El dictamen recaído en la referida iniciativa legislativa, presentado con texto sustitutorio, que propone la *“Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa” (Proyecto de Ley 8380/2023-CR)*, fue aprobado por unanimidad en la segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo celebrada el 18 de octubre de 2024. El referido dictamen fue presentado al área de Trámite Documentario el 30 de octubre de 2024.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 2024 se amplió la agenda de la sesión del Pleno del Congreso, autorizándose su inclusión en la agenda para debate. El Pleno del Congreso, el 3 de abril de 2025, debatió el referido dictamen, el cual fue aprobado en primera votación. El mismo día, por Acuerdo del Pleno, se exoneró de segunda votación, quedando expedito para la elaboración de la autógrafa de Ley.

Con fecha 9 de mayo de 2025, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°141-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Lino Adrianzén Olaya, observando la autógrafa de Ley. En la misma fecha, el referido documento fue remitido a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

Las observaciones materia del presente dictamen han sido presentadas al Congreso de la República de conformidad al artículo 108 de la Constitución Política del Perú y 79 del Reglamento del Congreso de la República y remitidas a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso.

II. Resumen de la autógrafa de Ley.

La autógrafa de Ley contiene un artículo a través del cual se declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa. El objetivo central es promover esta zona como un nuevo destino turístico, fortaleciendo su potencial y dinamizando su desarrollo económico a través del turismo. La norma busca generar una intervención articulada entre distintos niveles de gobierno, convocando expresamente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, al Gobierno Regional de Arequipa, a la Municipalidad Provincial de Camaná y a la Municipalidad Distrital de Samuel Pastor. La participación conjunta de estas entidades tiene como propósito coordinar esfuerzos y recursos para hacer viable la construcción del malecón, infraestructura que se considera importante para impulsar el atractivo de las playas del distrito y fomentar el crecimiento económico local a partir del turismo.

III. Contenido de las Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley.

Con fecha 9 de mayo del año en curso, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°141-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Lino Adrianzén Olaya, observando la Autógrafa de Ley en los siguientes aspectos:

- a) La promoción del turismo es una función compartida entre el gobierno nacional, regional y local. La planificación turística debe ser realizada por los Gobiernos Regionales a través de sus Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR).
- b) El distrito de Samuel Pastor cuenta con instrumentos de planificación PERTUR,

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

los cuales ya identifican y priorizan destinos turísticos. La propuesta de malecón turístico sí se encuentra identificado dentro de la zona de desarrollo turístico Playas Inka Sur, según el PERTUR Arequipa 2021-2025.

- c) La Ley General de Turismo ya declara el turismo como una política prioritaria del Estado, permitiendo a los gobiernos regionales y locales desarrollar propuestas sin necesidad de nuevas leyes para cada destino.

IV. Marco Normativo

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y modificatorias.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 29408, Ley General de Turismo y modificatorias.
- Ley 30641, Ley que fomenta la exportación de servicios y el turismo.
- Decreto Supremo 003-2010-MINCETUR, Reglamento de la Ley 29408, Ley General de Turismo y, modificatorias.
- Decreto Supremo 05-2002-MINCETUR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y modificatorias.
- Resolución Ministerial 231-2016-MINCETUR, que aprobó la actualización del Plan Estratégico Nacional de Turismo PENTUR 2025.
- Resolución Ministerial 288-2018-MINCETUR, que aprobó la Guía para la elaboración del Plan Estratégico Regional de Turismo – PERTUR.
- Resolución Ministerial 206-2024-MINCETUR, que aprobó los lineamientos generales para el desarrollo de inversiones en turismo.

V. Análisis y absolución de las observaciones a la Autógrafa de Ley.

V.1 Opciones de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

El artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

"Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) **Nuevo proyecto:** cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo."

Con lo establecido en el Reglamento del Congreso, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

V.2 Impacto de las leyes declarativas en el bienestar social

Antes de que la Comisión de Comercio Exterior y Turismo pueda pronunciarse sobre las observaciones realizadas, es fundamental abordar la importancia y utilidad de las leyes declarativas. Dado que los parlamentarios no pueden proponer iniciativas que impliquen gasto público ni tienen injerencia directa en la gestión del Estado, las leyes declarativas se convierten en una herramienta

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

esencial para llamar la atención del Poder Ejecutivo sobre problemáticas específicas en diversas provincias y distritos del país. Al declarar una determinada intervención como de interés nacional y necesidad pública, estas normas buscan motivar al Ejecutivo a actuar. Para ello, es necesario considerar el análisis jurídico realizado por otro organismo del mismo Poder Ejecutivo: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), que ha abordado el carácter y la validez de estas normas.

En la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR¹, emitida el 12 de junio de 2018 por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUSDH, se establece que las leyes declarativas emitidas por el Congreso de la República poseen un carácter excepcional. A diferencia de las normas tradicionales, que establecen una relación directa entre un supuesto y su consecuencia jurídica, las normas declarativas no generan obligaciones legales para el Poder Ejecutivo. En otras palabras, no tienen impacto económico en el presupuesto estatal, ya que no imponen acciones obligatorias. Como la competencia para ejecutar medidas que impliquen gasto público recae en el Ejecutivo, el incumplimiento de estas leyes no genera ninguna responsabilidad jurídica.

De manera similar, el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ², del 10 de abril de 2013, elaborado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUSDH, señala que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo tienen la facultad de emitir normas que incluyan las nociones de "necesidad pública" e "interés nacional". Precisa que estas categorías pueden ser incorporadas en distintos tipos de dispositivos normativos, como leyes, decretos de urgencia, decretos legislativos o decretos supremos. Además, señala que cualquier propuesta normativa que invoque estos conceptos debe estar orientada al bienestar social y a la garantía de los derechos fundamentales, teniendo como fin último la protección de la dignidad humana. Para ello, deben cumplirse ciertos criterios esenciales:

- Que su contenido contribuya al bien común.
- Que promueva el respeto y la garantía de la dignidad humana.
- Que refuerce los principios democráticos y la convivencia pluralista.

¹ Perea Flores, Alexis. Informe Temático N.° 52/2021-2022. Sobre la naturaleza de las Leyes Declarativas. Informe Legal 036-2013-JUS-DNAJ y Consulta Jurídica 024-2018-JUS-DGDNCR. Lima, 19 de noviembre de 2021.

² Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/0661D163BDF1DA59052587980012829B/\\$FILE/inf0-52-sobre-la-naturaleza-leyes-declarativas.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/0661D163BDF1DA59052587980012829B/$FILE/inf0-52-sobre-la-naturaleza-leyes-declarativas.pdf)

Consulta realizada el 19 de febrero de 2025.

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

- Que permita evaluar otras normas que regulen derechos y deberes constitucionales y legales.
- Que se inserte dentro de un proceso de toma de decisiones y pueda ser ejecutado por las entidades competentes del Estado.

Bajo estos parámetros, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo tiene la potestad de dictaminar sobre propuestas legislativas que contengan las nociones de necesidad pública e interés nacional, respaldada por criterios técnicos y jurídicos bien fundamentados.

V.3 Análisis de las observaciones a la Autógrafa

Primera Observación: Sobre la función compartida entre el gobierno nacional, regional y local respecto a la promoción del turismo.

En sus observaciones, la Presidente de la República considera que la promoción del turismo es una función compartida entre el gobierno nacional, regional y local. Asimismo, señala que la planificación turística debe ser realizada por los gobiernos regionales a través de sus Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR). Menciona textualmente lo siguiente: *"De acuerdo con lo dispuesto en los literales d), f) y r) del artículo 63 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, es función de los gobiernos regionales en materia turística, entre otras, promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales; coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional, así como desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional".*

Considera, además, que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 82 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es competencia y función de las municipalidades fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en coordinación con las entidades competentes.

En este contexto, señala que las acciones e intervenciones orientadas al fomento del turismo constituye una responsabilidad conjunta entre el gobierno nacional y las autoridades regionales y locales.

Comentario:

Aunque la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades asignan funciones de desarrollo turístico a los gobiernos

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

regionales y locales, la declaratoria de interés nacional no interfiere con dichas competencias, sino que las refuerza. La intervención del Estado a nivel nacional es crucial para coordinar esfuerzos, asignar recursos y atraer inversión en infraestructura y promoción turística. En ese sentido, sin la declaratoria, los destinos referidos en la autógrafa de Ley podrían no recibir la atención prioritaria requerida para su desarrollo integral y sostenible.

Por consiguiente, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo rechaza el primer punto de las observaciones del Poder Ejecutivo recaídas en la autógrafa de Ley materia de dictamen. En consecuencia, recomienda la **INSISTENCIA** en este extremo de la autógrafa de Ley.

Segunda Observación: La propuesta de malecón turístico ya cuenta con instrumentos de planificación PERTUR dentro de la zona de desarrollo turístico Playas Inka Sur.

En sus observaciones, la Presidente de la República, señala que el Plan Estratégico Nacional de Turismo PENTUR 2025, aprobado por Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR, actualiza el modelo de desarrollo turístico del país, centrado en los "destinos turísticos", y promueve una gestión conjunta entre actores públicos y privados. Explica que este plan establece que los gobiernos regionales son los responsables de su implementación mediante los Planes Estratégicos Regionales de Turismo (PERTUR), que identifican los destinos turísticos de cada región, evalúan su grado de desarrollo y definen acciones concretas para alcanzar objetivos específicos.

Refiere textualmente:

"(...) el Plan Estratégico Nacional de Turismo PENTUR 2025 establece que el modelo de desarrollo turístico actual es el de destinos turísticos y propone que la gestión de los destinos sea mediante la unión de representantes públicos y privados involucrados en el desarrollo turístico del destino"

Asimismo, resalta que:

"Las intervenciones en turismo deben formar parte de la planificación estratégica regional y nacional"

Comentario:

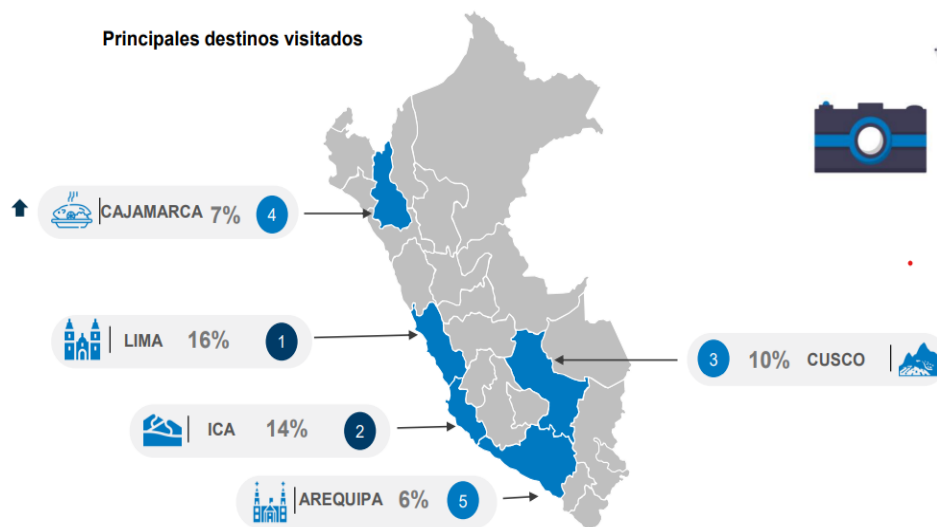
Sobre el particular, esta Comisión considera que conforme a lo que se ha precisado líneas arriba, en el punto V.2, Impacto de las leyes declarativas, el

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

objetivo de las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional debe estar orientada al bienestar social, por lo que cabe señalar que la región de Arequipa necesita fortalecer su potencial turístico, actividad que tiene repercusión en la economía de los residentes de la referida región.

En 2023, los viajeros nacionales recorrieron todas las regiones del país, impulsando la economía local y promoviendo una mayor diversificación de los destinos turísticos.

Según el Perfil del Vacacionista Nacional del 2023, Arequipa se encuentra entre los cinco destinos más visitados por el vacacionista nacional, con una participación del 6% en promedio.



Base: total vacacionista (832)

Fuente: Perfil del Vacacionista Nacional 2023 – PROMPERÚ.³

Si bien Lima e Ica se mantuvieron como los más concurridos, Arequipa destacó notablemente por su creciente popularidad, posicionándose entre las preferencias del turismo interno. Este aumento se atribuye, en gran parte, al

³ https://www.promperu.gob.pe/turismoin/archivos/reportespdf/2023_perfil%20del%20vacacionista%20nacional.pdf. Consultado el 23 de mayo de 2025.

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

interés por destinos que combinan naturaleza, riqueza cultural y atractivos urbanos, cualidades que Arequipa ofrece de manera excepcional.

En ese marco, el distrito de Samuel Pastor, en la provincia de Camaná, Arequipa, experimenta una notable afluencia turística durante la temporada de verano, especialmente en los meses de enero y febrero. Durante este período, la provincia de Camaná recibe aproximadamente 50,000 visitantes cada fin de semana, siendo las playas de Samuel Pastor, como La Punta, Cerrillos y Las Cuevas, algunas de las más concurridas⁴.

La mayoría de los visitantes provienen de la ciudad de Arequipa y de otras regiones del sur del país, como Puno, Cusco y Moquegua. Este flujo turístico ha impulsado la economía local, aunque también ha evidenciado la necesidad de mejorar la infraestructura y los servicios turísticos en la zona. Por ello, en respuesta a esta creciente demanda, resulta fundamental embellecer la zona y posicionar a Samuel Pastor como un destino turístico destacado en la región sur del Perú, aprovechando su atractivo litoral y su creciente potencial turístico, para así fomentar el desarrollo económico local.

Si bien es cierto que el PENTUR 2025 y los PERTUR regionales, como el de Arequipa (2021–2026), establecen lineamientos importantes para la planificación del turismo a nivel macro, no siempre garantizan una respuesta adecuada a las necesidades locales específicas ni a las dinámicas turísticas emergentes en territorios concretos, como el distrito de Samuel Pastor en Camaná. El hecho de que una zona esté incluida dentro de un ámbito estratégico general, como la zona "Playas Inka Sur", no implica necesariamente que todas las intervenciones propuestas en dicha área estén justificadas o debidamente priorizadas.

Además, es importante reconocer que la planificación estratégica debe ser un instrumento flexible y revisable, no un marco rígido que impida responder a oportunidades inmediatas o a demandas locales legítimas. Muchos PERTUR, aunque técnicamente bien elaborados, pueden carecer de actualización constante o de un enfoque participativo real que recoja las voces de actores locales y comunitarios, lo que limita su efectividad.

⁴<https://diarioviral.pe/deportes/deportes/camana-es-el-destino-favorito-en-verano-37134?>
Consultado el 23 de mayo de 2025.

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

En ese sentido, una intervención como la del malecón turístico en Samuel Pastor debería evaluarse no solo por su alineamiento con el PERTUR, sino también por su viabilidad técnica, sostenibilidad ambiental, aceptación social y potencial real de impacto económico local. Insistir únicamente en el cumplimiento formal del plan estratégico puede derivar en decisiones desconectadas de la realidad inmediata y de las oportunidades concretas del territorio.

En este sentido, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo rechaza esta observación formulada por el Poder Ejecutivo y, recomienda **INSISTIR** en la autógrafa de Ley.

Tercera Observación: La Ley General de Turismo ya declara el turismo como una política prioritaria del Estado, permitiendo a los gobiernos regionales y locales desarrollar propuestas sin necesidad de nuevas leyes para cada destino.

Esta observación a la autógrafa de Ley se enmarca en las normas y políticas nacionales y sectoriales que regulan las competencias y funciones en materia de turismo. En este contexto, establece que corresponde a los tres niveles de gobierno la responsabilidad de fomentar y desarrollar la actividad turística. Como parte de este proceso, contempla la creación y fortalecimiento de circuitos y corredores turísticos. Precisa textualmente "(...) *Corresponde a los tres niveles de gobierno desarrollar y promover la actividad turística, la cual se determinan en función al mercado, es decir a la demanda turística (efectiva y potencial) y su viabilidad operativa y de comercialización*".

En este extremo, fundamenta que las iniciativas en este ámbito son identificadas y priorizadas por la gestión local y regional dentro de sus respectivos planes estratégicos de turismo (PERTUR). En consecuencia, no considera necesario emitir normativas específicas a nivel nacional para cada propuesta turística, ya que su relevancia y desarrollo ya están contemplados y priorizados dentro de la Ley General de Turismo.

Comentario:

Sobre la innecesario de regular una declaratoria de interés nacional, cabe precisar que conforme al artículo 102 de la Constitución Política del Perú, en el marco de la función legislativa, el Congreso tiene la potestad de dictar leyes

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

en beneficio del país. En nuestro país, una ley que declara de interés nacional un determinado asunto se basa en criterios jurídicos y técnicos que justifican su importancia para el desarrollo del país. En ese sentido, si bien la Ley General de Turismo establece principios generales de turismo, no focaliza ni prioriza destinos específicos que representen un impacto de desarrollo para el país. Esta declaratoria permitirá dar mayor visibilidad a estos lugares y generar mecanismos específicos de promoción y financiamiento. Cabe mencionar que existen precedentes de declaratorias similares que han permitido impulsar la actividad turística en otras regiones del país con resultados positivos.

Respecto a la planificación en función de la demanda del mercado, éste no siempre es capaz de identificar y promover destinos con alto potencial sin apoyo del Estado. La intervención nacional es crucial para desarrollar estrategias de promoción que generen demanda. Así, la declaratoria de interés nacional no contradice las competencias regionales ni la planificación turística existente, sino que las complementa y fortalece. Además, facilita la atracción de inversiones, la mejora de infraestructura y la promoción de estos destinos, impulsando su desarrollo sostenible.

De hecho, las leyes declarativas cumplen una función esencial en la estructuración de políticas públicas efectivas, ya que permiten priorizar temas estratégicos dentro de la agenda gubernamental, fomentar la inversión, mejorar la coordinación interinstitucional, fortalecer la promoción turística y garantizar la conservación del patrimonio.

No obstante, aunque la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, declara al turismo como una política prioritaria del Estado y faculta a los gobiernos regionales y locales a desarrollar propuestas turísticas, la realidad operativa muestra que las iniciativas locales muchas veces se ven frenadas por procedimientos burocráticos, demoras técnicas y falta de apoyo articulado, incluso cuando están alineadas con el espíritu de la ley y con las potencialidades del territorio.

En el caso específico del malecón turístico en Samuel Pastor, la iniciativa responde a una demanda real de la población y a un aprovechamiento estratégico de un recurso natural subutilizado. Las playas de este distrito tienen un potencial comprobado tanto para el turismo interno como para el turismo regional, y la construcción de un malecón no solo pondrá en valor el litoral, sino que permitirá ordenar el espacio costero, mejorar la seguridad,

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

dinamizar la economía local y ofrecer servicios básicos al visitante, condiciones fundamentales para convertir un recurso en un verdadero atractivo turístico.

Si bien estas intervenciones deben canalizarse únicamente a través de proyectos de inversión pública impulsados por el Gobierno Regional de Arequipa, la experiencia demuestra que este enfoque puede ser demasiado centralizado y lento, desatendiendo necesidades inmediatas y oportunidades de desarrollo local. La planificación regional (como el PERTUR) debería servir de guía, pero no convertirse en un límite que impida la acción local, especialmente cuando hay consenso social y condiciones objetivas que justifican la intervención.

Además, insistir en que cada propuesta deba pasar exclusivamente por procesos regionales o nacionales desconoce que la gobernanza turística moderna exige enfoques colaborativos, dinámicos y con capacidad de respuesta rápida. En ese sentido, permitir que el gobierno local, en coordinación con actores locales públicos y privados, impulse proyectos como el malecón turístico en Samuel Pastor, resulta no solo legalmente válido, sino deseable desde una perspectiva de desarrollo territorial sostenible.

El malecón turístico en Samuel Pastor puede y debe evaluarse dentro del marco del sistema de inversión, pero ello no excluye la necesidad de respaldo político o legislativo para facilitar su viabilidad, financiamiento o prioridad. De hecho, la Autógrafa de Ley refuerza su ejecución como un proyecto estratégico de impacto regional, en concordancia con el

Por tanto, descartar la viabilidad de la Autógrafa de Ley solo por interpretación estricta de competencias, es limitar la autonomía local y frenar procesos de desarrollo que nacen desde el propio territorio, en línea con los principios de descentralización, equidad y participación ciudadana que también promueve el marco legal vigente.

Del mismo modo, los lineamientos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) respaldan la posibilidad de desarrollar infraestructura básica en destinos turísticos aún no consolidados, siempre que exista una demanda potencial que lo justifique. Esta orientación se basa en la Resolución Ministerial N°206-2024-MINCETUR, que aprueba los Lineamientos Generales para el Desarrollo de Inversiones en Turismo. En dicho marco, se señala la

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

importancia de identificar brechas en infraestructura, acceso y servicios, así como de priorizar inversiones en función de las necesidades detectadas en destinos prioritarios.

Asimismo, el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) 2025 destaca que la planificación de la oferta turística debe basarse en un análisis del mercado, reconociendo tanto la demanda actual como la potencial, lo que permite diseñar productos más adecuados y sostenibles⁵.

En este contexto, la propuesta de declarar de interés nacional la construcción de un malecón turístico en las playas del distrito de Samuel Pastor, ubicado en la provincia de Camaná, región Arequipa, responde a estos lineamientos. La zona presenta un notable atractivo natural y cultural, lo que sugiere una demanda turística latente. Además, la carencia de infraestructura turística como un malecón representa una brecha preocupante que puede ser atendida a través de esta inversión. Esta intervención no solo mejorará el acceso y la experiencia del visitante, sino que también contribuirá al desarrollo sostenible del destino, diversificando la oferta turística y fortaleciendo su competitividad.

En efecto, siempre que se realice una adecuada evaluación de la demanda y se justifique técnicamente la inversión, la iniciativa del malecón en Samuel Pastor está plenamente alineada con las políticas nacionales de turismo promovidas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

Por consiguiente, lejos de ser innecesaria, esta autógrafa de ley es una herramienta fundamental para asegurar el crecimiento ordenado y sostenible del turismo en el país, generando beneficios a nivel local y nacional.

La Comisión, en este extremo, rechaza la observación formulada por el Poder Ejecutivo y recomienda la **INSISTENCIA** en la fórmula legal.

V.4 Determinación del tipo de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

La promoción de la construcción del malecón turístico en el distrito de Samuel Pastor tiene sustento legal sólido y técnico suficiente como para ser promovida desde el ámbito local, con coordinación intergubernamental. La legislación

⁵ Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025 (Pág. 50)

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

vigente no impide que un proyecto de alto impacto social y turístico, viable técnica y financieramente, pueda ser impulsado por actores locales y respaldado legislativamente a través de una declaratoria de interés.

En consecuencia, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, luego de un análisis exhaustivo, concluye que no encuentra fundamentos en las observaciones formuladas por la Presidente de la República y, opta por mantener el texto originario de la autógrafa observada. Por tanto, de conformidad con el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, corresponde aplicar el siguiente párrafo:

"(...)

- a) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados".

Por lo antes señalado, la Comisión recomienda la INSISTENCIA de la "Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa".

VI. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del dictamen de **INSISTENCIA** ante las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa (**Proyecto de Ley 8380/2023-CR**), en los mismos términos que figuran en la Autógrafa observada, para que el Congreso de la República, al amparo constitucional, se sirva proclamarla y publicarla.

PREDICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN MALECÓN TURÍSTICO PARA LAS PLAYAS DEL DISTRITO DE SAMUEL PASTOR, PROVINCIA DE CAMANÁ, DEPARTAMENTO DE AREQUIPA (PROYECTO DE LEY 8380/2023-CR).

Salvo distinto parecer,
Dese cuenta,
Auditorio de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa
Arequipa, 26 de mayo de 2025.

NOELIA ROSSVITH HERRERA MEDINA
Presidente
Comisión de Comercio Exterior y Turismo