



Proyecto de Ley N° 11844/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



SUMILLA: LEY QUE ESTABLECE LA BAHÍA DE PUNO COMO ZONA ECONÓMICA DE TURISMO ESPECIAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU DESARROLLO CULTURAL Y SOSTENIBLE

Proyecto de Ley

A iniciativa del congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:



LEY QUE ESTABLECE LA BAHÍA DE PUNO COMO ZONA ECONÓMICA DE TURISMO ESPECIAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU DESARROLLO CULTURAL Y SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar a la bahía del Lago Titicaca, en el departamento de Puno, como Zona Económica de Turismo Especial, y establecer el marco normativo e institucional para su desarrollo sostenible, articulado con la identidad cultural local, la protección ambiental y la participación de las comunidades originarias.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La ley tiene como finalidad promover el aprovechamiento turístico de la bahía de Puno de manera ordenada y sostenible, fortaleciendo su identidad cultural, recuperando su ecosistema lacustre y garantizando oportunidades económicas inclusivas para la población local.

Artículo 3. Zona económica de turismo especial

Declárase a la bahía de Puno como Zona Económica de Turismo Especial, comprendiendo un espacio territorial priorizado para la planificación, ejecución y promoción de proyectos turísticos, culturales, ecológicos y productivos con enfoque sostenible. Esta designación no afecta la intangibilidad de la franja marginal del lago, sujeta a protección ambiental.

Artículo 4. Autoridades competentes

Son responsables de la aplicación de la presente ley las siguientes entidades:

- a) El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), como ente rector, coordina el diseño del Plan de Desarrollo Turístico Especial de la Bahía de Puno.
- b) El Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), en materia de zonificación ecológica y delimitación de la franja marginal.
- c) El Ministerio de Cultura, para la protección del patrimonio cultural material e inmaterial.
- d) El Gobierno Regional de Puno y los gobiernos locales del área, responsables de ejecutar acciones territoriales y articular con las comunidades.
- e) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para asegurar la infraestructura compatible con el entorno lacustre.



Artículo 5. Lineamientos de desarrollo

Las acciones derivadas de la presente ley deben orientarse a:

- a) Fomentar el turismo cultural, vivencial y ecológico con identidad local.
- b) Proteger y poner en valor el patrimonio natural y cultural de la bahía.
- c) Incentivar inversiones públicas y privadas bajo criterios de sostenibilidad y respeto a los pueblos originarios.
- d) Garantizar la participación directa de las comunidades en el diseño, ejecución y monitoreo de proyectos turísticos.
- e) Promover empleo digno y capacitación técnica priorizando a jóvenes y mujeres de zonas ribereñas.

Artículo 6. Protección de la franja marginal

Declárase la franja marginal del Lago Titicaca como zona intangible y ecológicamente protegida. Queda prohibida toda intervención pública o privada que afecte su integridad ambiental, cultural o paisajística. Las actividades turísticas deben respetar las delimitaciones establecidas por la normativa ambiental vigente.

Se autoriza a las autoridades municipales distritales, provinciales, en coordinación con el gobierno Regional y la policía Nacional puedan realizar la recuperación de la faja marginal sin mediar juicio alguno.



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

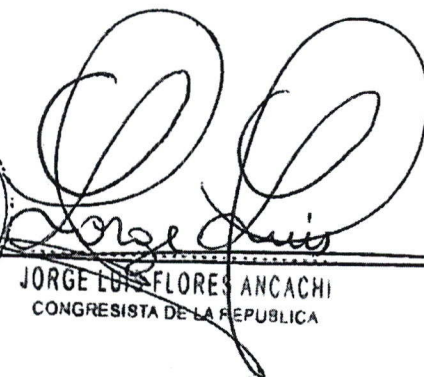
Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres "
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, aprueba mediante decreto supremo el Plan de Desarrollo Turístico Especial de la Bahía de Puno, en coordinación con el Gobierno Regional de Puno, los gobiernos locales del área de influencia, las comunidades originarias y los ministerios competentes.

La implementación de dicho plan se realizará de acuerdo con las competencias de cada entidad, promoviendo la articulación intergubernamental y la participación ciudadana. La ejecución no compromete nuevos recursos del Tesoro Público, pudiendo financiarse con recursos ordinarios, cooperación internacional, asociaciones público-privadas u otras fuentes de financiamiento legalmente permitidas.

Lima, Julio del 2025



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **07** de **julio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11844/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. AGRARIA; Y,**
- 2. COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO.**



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

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La bahía del Lago Titicaca, situada en el departamento de Puno, es una joya geográfica, cultural y ecológica de altísimo valor para el Perú y para el mundo. No solo es la cuna de antiguas civilizaciones originarias como los Urus, Aymaras y Quechuas, sino también el hábitat de ecosistemas únicos que albergan flora y fauna endémica de la región andino-lacustre. Su condición de patrimonio natural y cultural, sin embargo, contrasta con una realidad compleja de abandono estructural, presión ambiental y un potencial turístico subutilizado.

Durante las últimas décadas, el turismo ha crecido en la región de Puno, principalmente en torno al Lago Titicaca, atrayendo tanto al mercado nacional como internacional. No obstante, este crecimiento ha sido desordenado y muchas veces ajeno a las comunidades locales. Según datos del MINCETUR (2023), más del 70% de los emprendimientos turísticos operan en condiciones de informalidad, sin lineamientos de sostenibilidad, ni articulación territorial. Además, las zonas ribereñas de la bahía, donde vive una población altamente vulnerable, no han sido adecuadamente integradas a los beneficios económicos de esta actividad.

A ello se suma un alarmante deterioro del ecosistema lacustre, debido a factores como el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento, la acumulación de residuos sólidos, la expansión urbana sin control, la deforestación de totorales y el ingreso de embarcaciones sin regulaciones ambientales. Diversos informes, como el del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, 2022), señalan que la bahía interior de Puno presenta altos niveles de eutrofización y coliformes fecales, comprometiendo la salud pública, la biodiversidad y el atractivo turístico del lugar.

Frente a este panorama, la actual normativa ambiental y sectorial ha demostrado ser insuficiente para abordar de forma integral los desafíos y oportunidades del territorio. La superposición de competencias entre entidades, la falta de un marco articulado de desarrollo turístico con enfoque cultural y sostenible, y la débil participación de las comunidades originarias en la gestión de su propio patrimonio, son limitaciones evidentes que requieren atención urgente.

En ese sentido, el presente proyecto de ley plantea una solución normativa concreta: declarar a la bahía del Lago Titicaca como Zona Económica de Turismo Especial, con el propósito de implementar un marco de gobernanza territorial que integre la planificación ambiental, la protección del patrimonio y el desarrollo turístico inclusivo, sustentado en los principios de sostenibilidad, equidad y respeto a la identidad cultural.



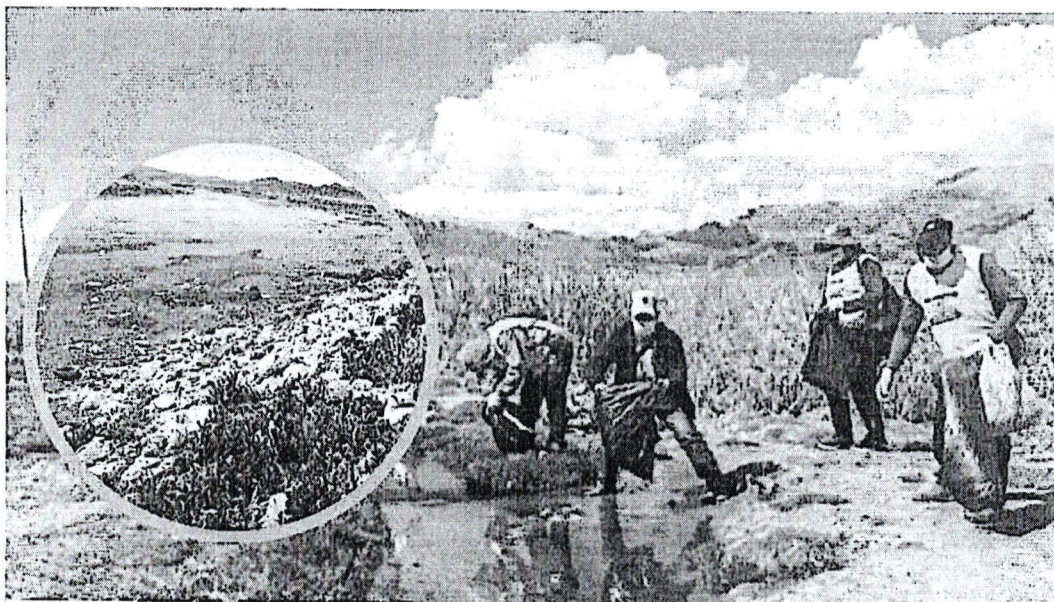
Fuente: <https://stock.adobe.com/es/search?k=puno>

1.1.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

El principal problema identificado es la ausencia de un marco legal especial que permita ordenar, promover y proteger de manera integral la actividad turística en la bahía del Lago Titicaca, articulando a los distintos actores públicos y privados, y garantizando la participación de las comunidades locales. Esta situación ha

generado una serie de consecuencias negativas que afectan tanto al entorno ambiental como al desarrollo humano de la región.

Entre los efectos más notorios se encuentra la contaminación progresiva de la bahía interior, causada por descargas de aguas servidas, residuos sólidos y pasivos mineros urbanos, sin una gestión efectiva por parte de las autoridades competentes. Este deterioro ha sido documentado por el ANA, el OEFA y la DIGESA, afectando la salud de la población ribereña, la biodiversidad acuática y el atractivo turístico del destino.



Fuente: Infobae

Otro problema crítico es la informalidad en la actividad turística, que se traduce en la proliferación de operadores sin licencias, embarcaciones fuera de norma, infraestructura turística inadecuada y servicios de baja calidad. Según el Observatorio Turístico del MINCETUR, más del 65% de las actividades turísticas en Puno no cuentan con registro oficial, lo cual limita la capacidad del Estado para fiscalizar, recaudar y garantizar estándares de seguridad y sostenibilidad. Asimismo, existe una fragmentación institucional entre entidades del gobierno nacional, regional y local, lo que dificulta la implementación de proyectos de desarrollo en la zona. La superposición de competencias entre el MINAM, el



JORGE LUIS FLORES ANCAOCHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

MINCETUR, el Ministerio de Cultura, el MVCS, la ANA y el Gobierno Regional de Puno, sin un marco de gobernanza territorial concertado, impide la ejecución eficiente de iniciativas que integren la protección ambiental con el desarrollo económico local.

Finalmente, uno de los aspectos más preocupantes es la exclusión de las comunidades originarias del proceso de planificación y gestión del turismo. Pese a ser portadoras de conocimiento ancestral, identidad cultural y prácticas sostenibles, su participación en la toma de decisiones es marginal. Esto no solo representa una injusticia social, sino también una pérdida de oportunidades para desarrollar un modelo de turismo vivencial con identidad, que diferencie a Puno como destino único a nivel global.

En síntesis, el problema central radica en la falta de un marco normativo y de planificación territorial específico que permita abordar la complejidad del territorio de forma integral, garantizando el desarrollo sostenible, la protección del entorno y el bienestar de su población. La presente ley busca resolver este vacío, brindando herramientas legales e institucionales para transformar la bahía de Puno en un modelo de desarrollo turístico inclusivo, sostenible y culturalmente relevante.

1.2.- SUJETOS INVOLUCRADOS

El presente proyecto de ley involucra a diversos actores del sector público, privado, social y comunitario, tanto a nivel nacional como regional y local. Entre los principales se encuentran:

- **Las comunidades originarias ubicadas en la ribera y dentro del Lago Titicaca**, como los pueblos Urus, Quechuas y Aimaras, quienes poseen conocimientos ancestrales, tradiciones culturales y modos de vida sostenibles vinculados directamente con la bahía, y que además constituyen el principal atractivo del turismo vivencial y cultural de la zona.
- **El Gobierno Regional de Puno y los gobiernos locales de la zona lacustre**, como las municipalidades de Puno, Chucuito, Huata, Coata,



JORGE LUIS FLORES ANCAGHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres "
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Capachica, entre otras, que tienen la responsabilidad de ejecutar políticas de desarrollo territorial, de infraestructura y de servicios públicos.

- **Los ministerios del Poder Ejecutivo competentes**, especialmente el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), quienes tienen funciones vinculadas a la planificación del turismo, la protección ambiental, la gestión del patrimonio cultural y el desarrollo de infraestructura sostenible.
- **Los operadores turísticos y asociaciones de emprendedores locales**, que desempeñan un rol clave en la dinamización económica del territorio, pero que en su mayoría se encuentran desorganizados o en situación de informalidad.
- **La población de la región Puno en general**, que se beneficiará directamente del incremento ordenado de las actividades económicas, la mejora de la infraestructura, el empleo y la calidad de vida generada por un modelo turístico sostenible.

1.3.- OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo general:

Establecer un marco normativo e institucional que permita declarar a la bahía de Puno como Zona Económica de Turismo Especial, con el fin de ordenar, promover y proteger de manera integral el desarrollo turístico, ambiental y cultural del territorio lacustre, bajo principios de sostenibilidad, identidad y equidad.

Objetivos específicos:

- Impulsar la elaboración e implementación de un **Plan de Desarrollo Turístico Especial para la bahía de Puno**, articulado entre los niveles de gobierno y con participación de las comunidades originarias.
- Fomentar el **turismo vivencial, ecológico y cultural**, con enfoque de inclusión social y equidad de género.



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- Promover **inversiones públicas y privadas** bajo estándares de sostenibilidad ambiental, protección cultural y beneficios económicos locales.
- Garantizar la **intangibilidad de la franja marginal del lago Titicaca**, protegiendo su integridad ecológica frente a usos inadecuados del territorio.
- Establecer responsabilidades claras entre las **autoridades competentes**, asegurando una gobernanza efectiva del espacio turístico lacustre.

1.4.-ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

A partir del diagnóstico del problema, se identifican las siguientes alternativas:

a) Mantener el status quo:

Implica no intervenir mediante una ley especial. Esta alternativa perpetúa la informalidad, la falta de coordinación institucional, el deterioro ambiental y la exclusión de las comunidades. Por tanto, no es una opción viable ni deseable.

b) Delegar la planificación únicamente a los gobiernos regionales y locales:

Aunque se reconoce el rol protagónico de estos niveles de gobierno, su limitada capacidad operativa, presupuestal y técnica hace que esta alternativa no sea suficiente por sí sola para resolver los problemas estructurales del territorio.

c) Dictar una ley que cree una Zona Económica de Turismo Especial con competencias articuladas entre todos los sectores y niveles de gobierno, preservando el entorno ecológico y garantizando la participación ciudadana:

Esta es la alternativa más eficiente, equitativa y sostenible. A través de un marco legal específico, se podrá integrar la protección ambiental, la planificación cultural, la inversión turística y el desarrollo social, generando



JORGE LUIS FLORES ANCAHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

un impacto positivo en la economía regional sin comprometer el patrimonio natural ni los derechos de las comunidades originarias.

1.5.- INDICADORES

Para monitorear la implementación y resultados de la ley propuesta, se consideran los siguientes indicadores clave:

- **Tasa de formalización de actividades turísticas** en la bahía de Puno (número de operadores turísticos registrados ante MINCETUR y gobiernos locales).
- **Incremento del flujo turístico nacional e internacional** hacia la bahía, medido por estadísticas del MINCETUR y DIRCETUR Puno.
- **Cantidad de proyectos turísticos, culturales o ecológicos ejecutados** bajo el marco de la nueva Zona Económica de Turismo Especial.
- **Número de comunidades originarias involucradas** en proyectos turísticos participativos y sostenibles.
- **Reducción de niveles de contaminación ambiental** en la bahía interior, monitoreada por ANA, OEFA y DIGESA.
- **Generación de empleo formal en el sector turismo**, especialmente entre jóvenes y mujeres ribereñas.

Estos indicadores permitirán evaluar el impacto de la ley en términos de desarrollo económico inclusivo, conservación ambiental, gobernanza efectiva y bienestar social.

II.- MARCO NORMATIVO.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de los principales instrumentos legales vigentes que regulan la gestión ambiental, cultural y turística del país, así como la planificación territorial y el desarrollo económico sostenible. Entre las normas relevantes se encuentran:



- **Ley N° 29408, Ley General de Turismo**, que establece como política del Estado la promoción del turismo sostenible, articulando a los distintos niveles de gobierno y priorizando la participación de las comunidades.
- **Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación**, que protege los bienes culturales materiales e inmateriales del país, y establece la obligación de las entidades públicas y privadas de respetarlos y promoverlos.
- **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, que promueve la gestión ambiental integrada, la protección de ecosistemas frágiles y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.
- **Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, que asigna competencias a los gobiernos regionales en materia de turismo, cultura, ambiente y ordenamiento territorial.
- **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, que faculta a los gobiernos locales a planificar, regular y promover el desarrollo económico local, incluido el turismo.
- **Decreto Supremo N° 015-2015-MINAM**, que aprueba el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, el cual establece los criterios de delimitación y protección de las franjas marginales.
- **Convenios internacionales ratificados por el Perú**, como la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO), que ampara zonas con alto valor ecológico y cultural como el Lago Titicaca.

La presente ley no modifica ninguna de estas normas, sino que las complementa y articula, creando un marco específico de planificación, gestión e inversión para el desarrollo turístico sostenible de la bahía de Puno.

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La vigencia de esta ley no genera conflicto ni contradicción con el marco legal vigente. Por el contrario, fortalece y complementa las disposiciones existentes



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

en materia de desarrollo turístico, protección ambiental y reconocimiento cultural.

La declaración de la bahía de Puno como Zona Económica de Turismo Especial permitirá una mejor coordinación entre los sectores competentes (turismo, ambiente, cultura, vivienda, transportes, gobiernos regionales y locales), consolidando una visión compartida y multisectorial del territorio.

Asimismo, no implica la creación de nuevas entidades, sino el fortalecimiento del rol articulador del Poder Ejecutivo y la asignación de responsabilidades claras entre los ministerios, el Gobierno Regional de Puno, las municipalidades y las comunidades locales.

La norma es complementaria y armoniza con:

- La Ley General de Turismo y sus planes de desarrollo regional.
- El Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).
- El régimen de zonas intangibles y franjas marginales.
- Las políticas de inclusión y desarrollo productivo en zonas altoandinas.

En suma, se trata de una norma de integración legal que aporta orden, previsibilidad y seguridad jurídica para los agentes públicos y privados interesados en el desarrollo turístico de la zona.

IV. COSTO-BENEFICIO

Costos directos:

La aplicación de la presente ley no genera nuevos gastos al Tesoro Público, pues su implementación se realiza con los presupuestos ya asignados a las entidades competentes. La ejecución de los proyectos e intervenciones podrá financiarse a través de recursos ordinarios, cooperación internacional, asociaciones público-privadas u otras fuentes legales.

Costos indirectos:

Requiere una coordinación intergubernamental eficiente entre diversos sectores y niveles de gobierno, así como el diseño participativo del Plan de Desarrollo



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Turístico Especial. También implica realizar procesos de sensibilización ambiental y cultural en la población local.

Beneficios directos:

- Mejora la planificación del territorio lacustre, permitiendo inversiones más eficientes, seguras y sostenibles.
- Impulsa el turismo vivencial, ecológico y cultural, lo cual genera empleo y dinamiza la economía local.
- Promueve la protección del ecosistema del lago Titicaca, incluyendo la franja marginal y su biodiversidad.
- Fortalece la identidad cultural y el rol protagónico de las comunidades originarias.

Beneficios indirectos:

- Mejora la imagen de la región Puno como destino turístico internacional.
- Contribuye a reducir la pobreza y la desigualdad, especialmente en zonas rurales.
- Incentiva la formalización de operadores turísticos y cadenas productivas complementarias.
- Refuerza la gobernanza territorial e institucional en una zona de alta sensibilidad ecológica y social.

La relación costo-beneficio de la presente ley es altamente favorable, tanto en lo económico como en lo social y ambiental. Representa una inversión estratégica de mediano y largo plazo para el desarrollo integral de Puno y del país.

V.-VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se alinea con los objetivos y políticas del Acuerdo Nacional, particularmente en aquellos ejes orientados al fortalecimiento institucional, la mejora de la calidad de vida en las ciudades, la defensa del patrimonio cultural y la promoción de un Estado moderno, eficiente y descentralizado. En particular, se vincula con los siguientes compromisos:



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

17. Afirmación de la economía social de mercado

Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República