

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

## COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

### Período Anual de Sesiones 2024-2025

#### Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo el Proyecto de Ley **6079/2023-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la zona franca industrial y turística de la región Cusco”, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Bicentenario, a iniciativa del congresista Guido Bellido Ugarte.

Luego del análisis y el debate correspondiente efectuado en la Sala N° 2 – Fabiola Salazar Leguía, ubicada en el edificio Víctor Raúl Haya de la Torre y, a través de la Plataforma Microsoft Teams, durante la Vigésima Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de fecha 17 de julio de 2025, se aprobó el dictamen favorable recaído en el Proyecto de Ley 6079/2023-CR, por el que, con texto sustitutorio, se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación e implementación de la Zona Especial de Desarrollo Turístico en la región Cusco – ZEDT CUSCO” por UNANIMIDAD de los presentes al momento de la votación, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos tornados en la referida sesión. Votaron a favor los señores congresistas: Noelia Rossvith Herrera Medina, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Carlos Enrique Alva Rojas, Luis Ángel Aragón Carreño, Jorge Luis Flores Ancachi, Raúl Huamán Coronado, Jeny Luz López Morales, Luis Raúl Picón Quedo, Jhakeline Katy Ugarte Mamani y Ernesto Bustamante Donayre. Ningún voto en contra y ninguna abstención.

#### I. Situación procesal

##### I.1 Antecedentes procedimentales

La proposición legislativa, materia del presente dictamen, fue presentada el 5 de octubre de 2023, siendo decretada a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo el 6 de octubre del mismo año.

##### I.2 Antecedentes parlamentarios

En el Perú, la historia de las zonas francas y espacios económicos especiales tiene ya varias décadas y ha pasado por distintas etapas normativas. Todo empieza formalmente en 1978 con el Decreto Ley N.º 22342, que establece el Régimen de Exportación No Tradicional. Este no crea zonas francas como tal, pero sienta las bases para que empresas exportadoras puedan importar insumos sin aranceles, producir localmente y exportar con beneficios

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

tributarios. Fue un primer paso importante para abrir el país a un modelo de industrialización orientado a exportaciones.

A finales de los 80, ya se comienza a hablar directamente de zonas francas. En 1989 se promulga la Ley N.º 25100, que autoriza la creación de Zonas Francas Industriales. Esta norma es el primer intento concreto de establecer espacios geográficos delimitados con beneficios especiales para empresas industriales y comerciales. Para operativizar esta ley, en 1990 se aprueba el Decreto Supremo N.º 089-90-EF, que establece el reglamento para esas zonas francas, definiendo procedimientos aduaneros, exoneraciones y requisitos para que las empresas se instalen allí. Sin embargo, en la práctica, estas experiencias fueron limitadas o no se consolidaron plenamente, en parte por cambios económicos y por falta de implementación efectiva.

Ya en los años 90, con el giro hacia una economía abierta, se aprueban nuevas normas que modernizan y amplían el régimen. El Decreto Legislativo 704 forma parte de ese marco y regula aspectos del comercio exterior, como procesos aduaneros y procedimientos de importación y exportación, beneficiando indirectamente a las zonas francas, aunque no las cree directamente. Más adelante, en 1996, se da el Decreto Legislativo 842, que establece los CETICOS (Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios), una modalidad de zona económica especial más desarrollada, con sedes como CETICOS Ilo, Matarani y Paita, que sí funcionaron activamente durante años. Este decreto sigue vigente, aunque parte de sus beneficios fueron reducidos por reformas posteriores.

El régimen se fortalece ya en el 2000 con una norma necesaria que es la Ley N.º 27688, que crea formalmente la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna (ZOFRATACNA). Esta es la base actual del modelo peruano de zonas francas. Define un régimen aduanero, tributario y comercial especial que busca atraer inversión y fomentar el comercio en la región sur del país. Esta ley ha sido modificada en varias oportunidades. En 2011, por ejemplo, la Ley N.º 29739 introdujo nuevas medidas para atraer inversiones. Luego, en 2019, la Ley N.º 30976 modificó artículos importantes e introdujo el artículo 11-A, que establece controles para el ingreso de mercancías restringidas como medicamentos, alimentos o cosméticos. Esta modificación fue reglamentada por el Decreto Supremo N.º 023-2019-SA, que hoy sigue vigente.

También existe la Ley N.º 28528, que regula el traslado de mercancías desde y hacia ZOFRATACNA y los CETICOS, así como hacia terceros países. Esta norma, junto con las anteriores, complementa el marco legal del régimen especial. Algunas normas han sido derogadas parcialmente, como ciertos artículos de la Ley 27688 eliminados por la Ley N.º 28569 en 2005. Sin embargo, la gran mayoría del régimen sigue en vigencia y activo, especialmente en Tacna, donde se ha articulado incluso una planificación territorial al 2035 y 2040 para potenciar su impacto.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

En consecuencia, se puede decir que el régimen de zonas francas en Perú ha tenido una evolución fragmentada pero continua. Partió con beneficios a la exportación (DL 22342), pasó por intentos de zonas industriales (Ley 25100 y DS 089-90), se fortaleció con los CETICOS (DL 842) y se consolidó con ZOFRATACNA (Ley 27688). Algunas normas están vigentes, otras parcialmente modificadas o derogadas, pero el esquema general permanece operativo y busca ser actualizado.

Por otro lado, diversos proyectos de ley, de carácter normativos y declarativos, han sido sometidos a votación en las comisiones ordinarias del Congreso de la República, y que, al ser aprobados, se han materializado en leyes publicadas en el diario oficial El Peruano. Estas leyes forman parte de la producción legislativa del Parlamento Nacional y son consideradas como modelos de la actividad legislativa en los periodos anuales de sesiones 2022-2023 y 2023-2024, así como en legislaturas anteriores.

Asimismo, durante estos periodos, los proyectos de ley han sido evaluados bajo criterios como racionalidad, proporcionalidad, legalidad, oportunidad y sentido de la realidad, lo que asegura que se han cumplido los principios fundamentales que guían el proceso legislativo. Estos criterios son determinantes para asegurar que las leyes sean adecuadas a la realidad social y que respeten los derechos y principios fundamentales.

Finalmente, todo este proceso genera precedentes parlamentarios y legislativos que sirven de base para el análisis y la posterior toma de decisiones en relación con nuevas proposiciones legislativas que se encuentran bajo dictamen, lo cual refuerza la continuidad y coherencia en la labor del Congreso.

## II. Contenido de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley **6079/2023-CR “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la Zona Franca Industrial y Turística de la región Cusco”**, contiene dos (2) artículos.

El Artículo 1, establece que la propuesta tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la zona franca industrial y turística de la región Cusco, con el propósito de promover el desarrollo de nuevas industrias de exportación y nuevas zonas de desarrollo turístico, impulsando el desarrollo regional y elevando el nivel de vida de la población, así como el fortalecimiento de la descentralización de la inversión.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

Finalmente, el Artículo 2 señala lo siguiente.

*“Se declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la Zona Franca Industrial y Turística en la región Cusco, con el objetivo de fomentar el desarrollo económico, la generación de empleo y la promoción del turismo en la región”.*

### III. Marco normativo

#### III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú, artículos artículo 21, 58, 59, 63, 68, 69 y 79.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 34 y 70.
- Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo.
- Ley 26889, Ley Marco de la Producción y Sistematización Legislativa.v
- Ley 28569, Ley Marco que otorga autonomía a los Centros Exportación, Transformación Industrialización, Comercialización y Servicios – CETICOS.
- Ley 30075, Ley del Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ.
- Ley 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Decreto Supremo 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

#### III.2 Legislación comparada

La presente propuesta legislativa se sustenta en experiencias exitosas de:

- República Dominicana: Zonas Francas Industriales (Ley 8-90).
- Colombia: Ley 1004 de 2005 sobre Zonas Francas Permanentes y Especiales.
- Uruguay: Ley N.º 15.921 de 1987 que regula Zonas Francas.
- Panamá: Ley 8 de 2010 sobre Zona Libre de Colón.

A manera de ejemplo, en el caso de Colombia, la Ley 1004 de 2005 regula las zonas francas en Colombia, permitiendo una serie de beneficios fiscales, entre ellos la exoneración del IVA y del impuesto de renta para las empresas que operan en ellas. Asimismo, ha desarrollado zonas económicas especiales, similares a las de Perú, para fomentar el desarrollo de ciertas regiones, reguladas por el Decreto 2147 de 2016, que consolidó y actualizó las normas previas y complementadas por el Estatuto Tributario Colombiano (Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016), que regula los

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

incentivos fiscales aplicables.

#### IV. Análisis de la propuesta legislativa

##### IV.1 Análisis técnico

La propuesta contenida en el Proyecto de Ley 6079/2023-CR busca fomentar el desarrollo económico y la inversión privada mediante la creación de Franca Industrial y Turística que favorezcan la creación de empleo, el desarrollo turístico, la generación de infraestructura y, la atracción de inversión nacional y extranjera.

La Comisión de Comercio Exterior y Turismo realizó un exhaustivo análisis del proyecto de ley en mención, considerando la relevancia de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) para el desarrollo económico del país, el impacto en la competitividad, la atracción de inversiones y los beneficios que podría traer al comercio exterior y al turismo.

En nuestro país existen tres tipos principales de regulaciones: **1)** Zona Económica Especial (ZEE), **2)** Zona Especial de Desarrollo (ZED), que incluye localidades como Ilo, Paita, Matarani, Tumbes y Loreto, y **3)** Zona Franca (Tacna) junto con la Zona Económica Especial de Desarrollo Puno (ZEEDEPUNO). Aunque cada régimen tiene diferencias en su enfoque, todas estas iniciativas buscan fomentar el desarrollo socioeconómico en las regiones donde operan, promoviendo el crecimiento de negocios en sectores como manufactura, agroindustria, maquila, ensamblaje, servicios, entre otros. Para cumplir con estos objetivos, se implementan beneficios como la suspensión y exoneración de impuestos aplicables a actividades de importación, exportación y comercio.

##### **Las Zonas Económicas Especiales en el Perú**

Las ZEE son áreas geográficamente delimitadas, las cuales facilitan el desarrollo de actividades industriales y de servicios al ofrecer condiciones económicas especiales para las empresas que se instalen en ellas, a través de incentivos fiscales y regulatorios. Asimismo, conforman herramientas de atracción de inversión nacional y extranjera, de fomento al comercio exterior, diversificación de la oferta exportable, además de incentivar el crecimiento del empleo, en la medida que permiten superar barreras que limitan la inversión en una economía, tienen un enfoque de facilitación del comercio, ofrecen infraestructura y acceso a servicios para el desarrollo empresarial.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

¿Cuál es el impacto de sus creaciones para el desarrollo económico local?

Según el documento denominado “*webinar exportador*”, formulado por la Dirección de Zonas Económicas Especiales Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)<sup>1</sup>, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) realizan diversas operaciones bajo regímenes aduaneros, incluyendo exportaciones, reexpediciones e importaciones hacia el resto del territorio nacional. Detalla que desde 2017, las exportaciones han mantenido una tendencia de crecimiento sostenido, incluso durante la pandemia de COVID-19. En el año 2020, las exportaciones aumentaron en un 3%, mientras que en 2021 registraron un crecimiento significativo del 30%, alcanzando un valor de 84 millones de dólares. Igualmente, precisa que los principales destinos de estas exportaciones fueron Estados Unidos, Japón y Colombia. En cuanto a las importaciones hacia el Resto del Territorio Nacional (RTN), revela que estas superaron los 222 millones de dólares en 2021, representando un incremento del 22%, lo que marcó una recuperación tras la contracción del 17% ocurrida en 2020.

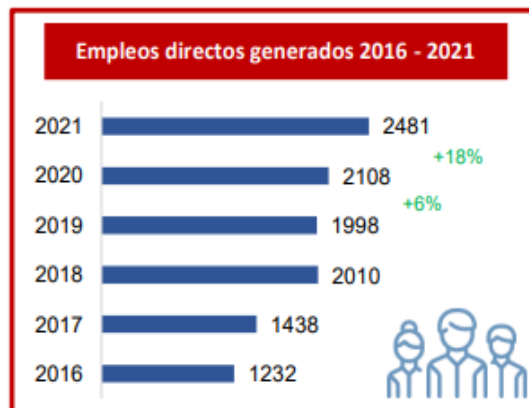
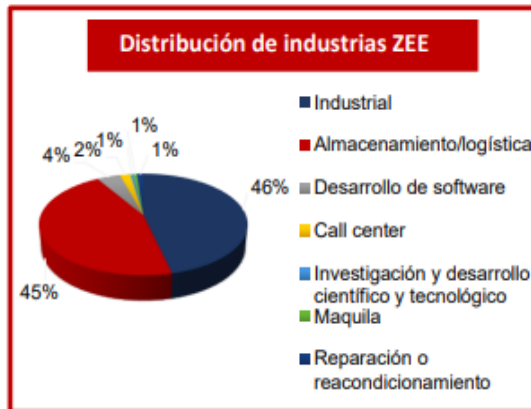
En términos de empleo, las ZEE generaron más de 2,400 empleos directos en 2021, un incremento del 18% respecto al año anterior y un crecimiento del 23% y 20% en comparación con los niveles de 2018 y 2019, respectivamente, antes de la pandemia. En ese sentido, estos resultados evidencian la importancia de las ZEE como motores del comercio exterior y el desarrollo económico, incluso en circunstancias desafiantes.

Asimismo, al cierre de 2021 se registraron 165 usuarios instalados en los complejos, llegando a ser el mayor valor de los últimos seis años. De igual manera, el 45% de las empresas usuarias realizan actividades industriales y 46% desarrollan actividades logísticas. Además, la inversión acumulada al 2021 ascendió a US\$ 183,314,849.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dirección de Zonas Económicas Especiales – MINCETUR. (2022). *Las Zonas Económicas Especiales del Perú*. Repositorio Digital de PROMPERÚ.

<sup>2</sup> *Ibidem*

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**



Fuente: Gerencias de las ZEE  
Elaboración: MINCETUR

Los datos presentados muestran con claridad que las Zonas Económicas Especiales (ZEE) se han consolidado como espacios estratégicos para el desarrollo económico del país. El crecimiento sostenido en la generación de empleo, más de 2,400 puestos directos en 2021, con incrementos importantes respecto a los años previos, incluso antes de la pandemia, refleja su capacidad de adaptación y resiliencia frente a escenarios económicos complejos. Este desempeño resalta la importancia de las ZEE no solo como mecanismos para impulsar el comercio exterior, sino también como verdaderos motores de desarrollo local y regional.

El número de empresas instaladas también alcanzó su punto más alto en seis años, lo que evidencia la creciente confianza del sector privado en estos espacios. La diversidad de actividades que se desarrollan dentro de las ZEE, especialmente industriales y logísticas, aporta dinamismo a la economía, al tiempo que promueve cadenas productivas más amplias y modernas. A esto se suma una inversión acumulada superior a los 183 millones de dólares, lo que confirma el atractivo de estas zonas para la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

En síntesis, estos resultados evidencian que las ZEE son mucho más que espacios económicos delimitados, son herramientas estratégicas que, cuando están bien gestionadas y respaldadas por políticas claras, pueden contribuir significativamente a la competitividad, la formalización del empleo y la descentralización productiva del país.

### **Ventajas de las Zonas Económicas Especiales (ZEE)**

Las zonas especiales ofrecen los siguientes beneficios:

1. Incentivos fiscales y aduaneros, reflejado en la exoneración de impuestos como el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta, así como beneficios en derechos de importación.
2. Condiciones favorables que incentivan a empresas internacionales a establecer operaciones en el país.
3. Generación de empleos directos e indirectos en sectores estratégicos, mejorando las condiciones socioeconómicas de las regiones donde se implementan.
4. Impulsa el comercio exterior, facilitan las exportaciones al integrar cadenas de suministro y reducir costos de producción.
5. Desarrollo de infraestructura, acompañadas de inversiones significativas en infraestructura clave para el comercio, como carreteras y puertos.
6. Fomento a la innovación y transferencia tecnológica a través de la creación de ecosistemas que incentivan la innovación y la modernización industrial.
7. Reducción de desigualdades regionales, contribuyendo a equilibrar el desarrollo entre regiones más avanzadas y aquellas en desventaja económica.
8. Mayor competitividad internacional, posicionando al país en mercados globales mediante la diversificación de exportaciones y productos de alto valor agregado.

En este marco, las zonas francas en Perú tienen un gran potencial como palanca de desarrollo regional y de inserción en cadenas globales de valor, pero requieren fortalecimiento institucional, promoción activa y marco normativo actualizado para funcionar con eficiencia.

### **Identificación del problema público**

El turismo es una de las principales fuentes de crecimiento económico y desarrollo social a nivel nacional, principalmente en el departamento de Cusco, aportando el 14% al Producto Bruto Interno (PBI) regional en 2019, según el Centro de Estudios Regionales Andinos. No obstante, a pesar de su gran potencial, diversos factores limitan su competitividad y sostenibilidad a largo plazo.

Según la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEX, uno de los principales

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

desafíos es la alta informalidad que caracteriza al sector. De acuerdo con el Plan para la Formalización del Sector Turístico, el 33.8% de las agencias de viaje y hospedajes en Cusco no cuentan con licencia de funcionamiento, mientras que el 57% de los hospedajes y el 54.2% de las agencias no están registrados. Esta situación perjudica la calidad de los servicios turísticos, la experiencia del visitante y la imagen del destino. Además, la estructura empresarial del sector muestra un predominio de micro y pequeñas empresas informales, lo que repercute directamente en la competitividad y profesionalización del turismo regional.

La informalidad laboral también es alarmante. En 2021, Cusco registró una tasa de empleo informal del 87.2%, superando en 10.4 puntos porcentuales el promedio nacional (76.8%). Con 691,110 personas trabajando en la informalidad, la región se ubicó en el sexto lugar a nivel nacional, reflejando un incremento del 6.1% respecto al año anterior.

Otro factor limitante es la calidad e infraestructura de los servicios de alojamiento. Muchos establecimientos presentan baja calidad en la atención, infraestructura inadecuada y están concentrados en pocos destinos turísticos dentro de la región, lo que restringe la diversificación de la oferta. Según MINCETUR, de los 23,908 locales de alojamiento registrados en 2019, solo el 13.1% estaban categorizados, lo que evidencia una alta informalidad y escasa presencia de hoteles de gama alta (4 y 5 estrellas).

La infraestructura vial también representa un obstáculo significativo. Así, el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) reportó que en 2018 Cusco tenía una densidad vial de solo 0.23 km por km<sup>2</sup>, y apenas el 14.3% de su red estaba pavimentada. Estas cifras son considerablemente inferiores a las de otras regiones como Ica (23.3%) o Amazonas (26.4%), lo que limita el acceso a diversos destinos turísticos dentro del departamento.

En cuanto a conectividad aérea, el aeropuerto internacional de Cusco movilizó alrededor de 3.76 millones de pasajeros en 2019, según CORPAC. Sin embargo, esta cifra podría ser aún mayor si los turistas no tuvieran que hacer escala obligatoria en Lima, lo cual encarece los viajes, genera congestión en los aeropuertos y reduce la satisfacción del visitante.

A pesar de estos desafíos, Cusco lideró en 2021 el ranking de competitividad turística departamental, con un puntaje de 0.53, según COMEXPERÚ. Sin embargo, esta posición no refleja una alta competitividad real, sino más bien el potencial del destino. Las deficiencias en servicios, infraestructura, formalización y conectividad continúan limitando el crecimiento del sector turístico en la región.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.



Fuente: Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEX

Lo anteriormente descrito permite identificar los principales desafíos que deben superarse para consolidar un entorno empresarial competitivo, capaz de ofrecer servicios turísticos de calidad tanto a visitantes nacionales como internacionales. Entre los problemas más relevantes destacan:

1. La insuficiente infraestructura disponible para responder adecuadamente a la creciente demanda, resultado del alto potencial turístico que posee la Ciudad Imperial del Cusco.
2. La elevada tasa de informalidad, tanto en el ámbito empresarial como en el laboral.
3. El alto costo de vida en la región, lo cual representa un motivo frecuente de insatisfacción para los turistas.

### Desafíos de la zona turística de la región

Como ya lo hemos manifestado, el turismo es una de las principales fuentes de crecimiento económico y desarrollo social en el departamento de Cusco, aportando el 14% al Producto Bruto Interno (PBI) regional en 2019 (INEI, 2020). No obstante, a pesar de su gran potencial, diversos factores limitan el desarrollo sostenible y competitivo del sector turístico, según lo señalado anteriormente.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

A pesar de estos desafíos, Cusco lideró en 2021 el ranking de competitividad turística departamental, con un puntaje de 0.53, según el informe de COMEXPERÚ (2021). Sin embargo, esta posición no refleja una alta competitividad real, sino más bien el potencial del destino. Las deficiencias en servicios, infraestructura, formalización y conectividad continúan limitando el crecimiento del sector turístico en la región.

Adicionalmente, la saturación de destinos icónicos como Machu Picchu es otro problema creciente. El aumento del número de visitantes en temporadas altas supera la capacidad de carga del sitio, lo que genera deterioro del patrimonio, afectando la experiencia del visitante y poniendo en riesgo la sostenibilidad del lugar (SERNANP, 2017).

### **Crisis en la gestión de Machu Picchu y su impacto en el turismo peruano**

Diversos medios de comunicación han difundido que, la ciudadela de Machu Picchu, símbolo emblemático del turismo peruano y una de las principales maravillas del mundo moderno, atraviesa una crisis estructural que amenaza su sostenibilidad, su reputación internacional y su contribución económica al país. Así, la gestión deficiente del principal atractivo turístico del Perú, Machu Picchu, ha encendido las alertas en el sector turismo.

Según los gremios turísticos del Cusco, la ciudadela inca enfrenta una profunda crisis estructural que genera pérdidas estimadas en más de S/ 25 millones anuales. Esta situación ha llevado a diversas organizaciones, incluyendo la Cámara de Comercio de Cusco a exigir que se declare en emergencia la administración del sitio<sup>3</sup>.

Los problemas abarcan desde la falta de articulación entre entidades públicas, hasta limitaciones en infraestructura de acceso, sobreventa de boletos, mala planificación de aforos y ausencia de una estrategia integral para su conservación y desarrollo sostenible. Todo ello afecta gravemente la experiencia del visitante, deteriora la imagen del destino y repercute directamente en la economía local.

La Cámara de Comercio ha advertido que, si no se implementan medidas urgentes y eficaces, la recuperación del turismo en la región podría postergarse hasta después del 2028, lo que representaría un grave retroceso para uno de los sectores más estratégicos para el crecimiento económico del Perú.

En este contexto, se hace indispensable una reforma profunda del modelo de gestión de Machu Picchu, basada en criterios técnicos, sostenibilidad patrimonial y participación

<sup>3</sup> Gil Mena, F. (2025, julio 3). *Machu Picchu en crisis: S/ 25 millones perdidos al año por problemas estructurales, ¿cómo afecta al turismo peruano?* <https://elcomercio.pe/economia/peru/machu-picchu-en-alerta-se-pierden-s-25-millones-al-ano-por-crisis-estructural-que-esta-ocurriendo-en-el-principal-destino-turistico-del-peru-machu-picchu-entradas-a-machu-picchu-cusco-noticia/?ref=ecr>. Consultado el 4.7.2025

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

articulada entre el Estado y los actores locales.

Finalmente, la falta de diversificación de la oferta turística también constituye un problema. La promoción se concentra en pocos atractivos, descuidando otras zonas con potencial turístico, lo que impide una distribución equitativa de los beneficios económicos del turismo (Centro Bartolomé de las Casas, 2019).

Es evidente que la expansión y facilitación del comercio y turismo juegan un rol esencial en el desarrollo económico de cualquier región. Por ello, el Estado debe considerar la implementación de zonas estratégicas que impulsen el crecimiento económico, en línea con la Octava Política de Estado, la misma que promueve la descentralización política, económica y administrativa para propiciar un desarrollo integral, armónico y sostenible. Esta política forma parte de las 35 Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, que supone un compromiso de largo plazo para orientar las acciones del Estado peruano hacia objetivos consensuados por diversos actores políticos y sociales<sup>4</sup>.

Cusco enfrenta la necesidad de acelerar su desarrollo económico y turístico. Consecuentemente, el presente proyecto de ley tiene como propósito promover la creación de una zona franca industrial y turística en Cusco, el cual busca no solo fomentar el desarrollo económico mediante la incorporación de actividades comerciales, sino también garantizar el turismo, la estabilidad de las inversiones, la generación de empleo, el progreso socioeconómico sostenible y el fortalecimiento de la competitividad e innovación en la región, a través del estímulo a la inversión y al desarrollo tecnológico.

Ahora bien, el Proyecto de Ley 6079/2023-CR propone la creación de una Zona Franca Industrial y Turística en la región Cusco como respuesta a una serie de problemas estructurales que limitan su desarrollo económico y turístico. Esta iniciativa parte del reconocimiento de una realidad preocupante ya que a pesar de ser uno de los destinos más emblemáticos del Perú y del mundo, Cusco enfrenta una profunda informalidad laboral y empresarial, deficiencias en infraestructura básica, altos costos de vida, y servicios turísticos que no alcanzan estándares competitivos internacionales. Estas condiciones no solo afectan la experiencia de los visitantes, sino que también impactan directamente en la calidad de vida de los residentes locales y en la sostenibilidad del crecimiento económico de la región.

Frente a este escenario, la propuesta de implementar una zona franca se presenta como una probable solución estratégica y viable. Las zonas francas, como lo señala la exposición de motivos del proyecto, han demostrado ser exitosas en diversos países al atraer inversión, promover la formalización de empresas, fomentar la generación de empleo y dinamizar las

<sup>4</sup> Acuerdo Nacional, Políticas de Estado Visión del Perú al 2050, Consensos por el Perú.  
[https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Políticas\\_de\\_Estado\\_2023.pdf](https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Políticas_de_Estado_2023.pdf)  
Consultado el 4.7.2025

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

economías locales. En el caso de Cusco, una zona franca con régimen tributario especial permitirá reducir significativamente los costos operativos para las empresas, facilitando así su crecimiento y formalización. Esto no solo estimula la creación de nuevas industrias relacionadas al turismo y la exportación, sino que también incentivaría la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos, elevando el estándar general del destino.

Además, al promover una mayor inversión en infraestructura y tecnología, se generará un entorno más favorable para el turismo sostenible y competitivo, diversificando la oferta y descongestionando los destinos más saturados. Esta dinamización permitirá integrar nuevas zonas del departamento a la actividad económica y turística, generando beneficios más equitativos y fortaleciendo el tejido empresarial local.

En definitiva, el problema público que enfrenta Cusco, una economía informal, limitada y con servicios precarios, encuentra en la creación de la zona franca industrial y turística una respuesta directa y estructural. No se trata solo de un beneficio económico, sino de una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo regional hacia uno más justo, moderno y competitivo. La zona franca no es una solución mágica, pero sí una herramienta potente para atender de forma concreta las causas profundas del estancamiento actual.

### Importancia de las Zonas Francas

Desde sus orígenes más remotos, las Zonas Libres de Comercio (ZLC) han desempeñado un papel crucial en la economía global, al facilitar el acceso de países y empresas a mercados más amplios, reducir los costos operativos y fomentar el desarrollo económico. Su origen se remonta a la antigüedad, cuando en el Imperio romano existían puertos francos en los que el comercio se realizaba sin cargas impositivas, lo que dinamizaba la economía del imperio.

Durante la Edad Media, ciudades como Venecia y Ginebra adoptaron modelos comerciales similares, convirtiéndose en centros neurálgicos del comercio internacional. Venecia, en particular, destacó por su posición estratégica entre Europa y Asia, atrayendo a comerciantes de diversas regiones del mundo.

No fue sino hasta el siglo XX que el concepto de zonas francas se consolidó con una estructura formal y comenzó a expandirse a nivel global. Ejemplos emblemáticos como los de Singapur y Hong Kong mostraron cómo estas áreas podían transformarse en verdaderos motores de crecimiento. Singapur emergió como un centro comercial internacional de primer orden, gracias a su apertura a la inversión extranjera y su eficiencia logística. Por su parte, Hong Kong se consolidó como un centro financiero global, impulsado por políticas de libre comercio y un sistema tributario competitivo.

El propósito principal de las Zonas Libres de Comercio es atraer inversión extranjera directa,

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

especialmente en países en desarrollo. Estos espacios especiales promueven la generación de empleo, el fortalecimiento de infraestructuras y la incorporación de tecnologías modernas. En América Latina, países como Panamá, Costa Rica, México y Uruguay han avanzado notablemente gracias a la implementación de estas zonas. Panamá, por ejemplo, ha sabido capitalizar su posición geográfica y el Canal para atraer empresas del sector logístico, mientras que México ha desarrollado importantes polos manufactureros en sus zonas fronterizas.

En definitiva, las Zonas Libres de Comercio han sido un factor estratégico para el crecimiento económico a nivel mundial. Aunque su implementación conlleva ciertos desafíos, sus beneficios en términos de inversión, empleo e innovación tecnológica son significativos para aquellos países que las desarrollan con visión estratégica. El reto está en lograr un equilibrio entre los incentivos fiscales y políticas públicas que también favorezcan el desarrollo social y fortalezcan el tejido productivo nacional.

#### Ventajas de las Zonas Francas

Las Zonas Francas representan una herramienta estratégica tanto para los países como para las empresas, ya que ofrecen una serie de beneficios sustanciales:

1. Incentivos fiscales: Las empresas instaladas en estas áreas gozan de importantes reducciones o exenciones en impuestos y aranceles, lo que mejora su competitividad.
2. Difusión de tecnología y conocimiento: La presencia de empresas internacionales promueve la transferencia de tecnología, así como la adopción de buenas prácticas de gestión, lo cual fortalece el desarrollo de capacidades locales.
3. Atracción de capital extranjero: Las condiciones favorables dentro de las zonas estimulan la llegada de inversión extranjera directa, contribuyendo al dinamismo económico local.
4. Generación de empleo: Las actividades productivas desarrolladas en estas zonas impulsan la creación de puestos de trabajo y fomentan el crecimiento económico en las regiones donde se establecen.
5. Agilidad operativa: La simplificación de trámites aduaneros y la reducción de la carga burocrática facilitan el comercio y optimizan los tiempos de operación.

#### Población y reducción de desigualdades

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

Las zonas francas industriales y turística representan un instrumento económico importante con efectos concretos en la reducción de desigualdades, ya que impulsan la creación de empleo y fomentan el desarrollo de infraestructura. Según datos recientes de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA), en el caso de Colombia, estas zonas han generado 55,184 empleos directos y 116,786 empleos indirectos, evidenciando su impacto en el aparato productivo.

Una de las funciones esenciales de las empresas que operan dentro de zonas francas es precisamente la generación de empleo. En este sentido, la Cámara de Zonas Francas de la ANDI indica que, en un periodo de diez años, los puestos de trabajo directos han crecido de forma notable, pasando de 18,500 en 2003 a más de 55,000 en 2013. Aún más significativo ha sido el incremento de empleos indirectos, que subieron de 27,500 a 117,000 en el mismo lapso.

Estos datos muestran el papel de las zonas francas como mecanismos eficaces para reducir brechas económicas. Además, su implementación conlleva mejoras en infraestructura relacionada con seguridad, transporte y acceso, contribuyendo directamente al bienestar de los trabajadores y elevando su calidad de vida y la de sus familias.

#### Impacto en la competitividad y el comercio exterior

Las zonas francas mejoran la competitividad del país al ofrecer un entorno atractivo para empresas que busquen expandirse en mercados internacionales, a través de la implementación de beneficios fiscales y aduaneros. Además, fortalece la integración de Perú con los mercados globales, alineándose con acuerdos comerciales internacionales y potenciando la exportación de productos peruanos.

Si bien la creación de estas zonas supone beneficios significativos, la Comisión también subraya la necesidad de establecer mecanismos claros de control y supervisión para evitar posibles abusos en el uso de los incentivos fiscales y aduaneros. De igual manera, es necesario que los beneficios lleguen a las zonas y poblaciones más necesitadas, garantizando que las zonas francas no generen efectos negativos en el entorno social o económico.

En esa línea, a través de la reglamentación de la normativa, deberán abordarse mecanismos de fiscalización a fin de asegurar que las autoridades competentes cuenten con las herramientas necesarias para garantizar que los beneficios de la zona franca se utilicen de manera correcta y que se eviten irregularidades en su operación. Asimismo, se deberá incluir medidas de responsabilidad social empresarial y de aseguramiento de la transparencia, promoviendo el desarrollo de las comunidades cercanas a la zona franca y garantizando que se respeten los derechos laborales y ambientales; y, asegurando la transparencia en la asignación de las zonas, así como en la gestión de los recursos e

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

incentivos otorgados, para evitar prácticas de corrupción.

### **Zonas Especiales de Desarrollo Turístico - ZEDT**

Las ZEDT nacen de la nueva Ley General de Turismo, Ley 32392, que introduce un instrumento estratégico para catalizar inversiones en destinos turísticos priorizados mediante condiciones e incentivos especiales. Según el artículo 22 de dicha ley, estas zonas están diseñadas para crear "condiciones habilitantes" que faciliten inversiones privadas en turismo, promoviendo empleo y competitividad.

Uno de los principales atractivos de las ZEDT son los beneficios tributarios ya que los primeros cinco años pagan 0% de Impuesto a la Renta, del 6.º al 10.º se establece una tasa del 10%, y del 11.º al 15.º año pasan a 15%. También contemplan deducción por depreciación acelerada y exoneraciones de IGV y otros impuestos. Lo cierto es que con la implementación de las ZEDT se busca atraer inversiones y generar empleos. También promueven ordenamiento territorial, gobernanza local, inclusión de comunidades y conservación de servicios ecosistémicos.

#### Experiencias internacionales

Las ZEDT en Perú nacen de la Ley General de Turismo (Nº 32392), con el objetivo de dinamizar regiones con gran potencial turístico. Con ello, se busca atraer inversión mediante un régimen fiscal ultracompetitivo.

La lógica no es solo fiscal, sino estratégica, como ordenar el crecimiento del turismo, impulsar empleo local, formalización empresarial y sostenibilidad. El nivel de planificación busca que estas zonas no se conviertan en simples vacíos fiscales, sino en motores de desarrollo equilibrado con criterio territorial.

En México, Ixtapa-Zihuatanejo nació como un proyecto integral en los años 70, planificado por Fonatur con apoyo del Banco de México y del Banco Mundial. Allí, se definieron límites urbanos y turísticos, y se construyó infraestructura (aeropuerto, redes, vialidad). Hoy es un ejemplo de destino planificado de alto estándar internacional<sup>5</sup>

En Europa también existen enfoques interesantes. El programa EDEN (European Destinations of Excellence) de la Unión Europea premia a destinos emergentes que demuestran compromiso con la sostenibilidad ambiental, la cultura local y la inclusión. El reconocimiento como destino EDEN no conlleva beneficios fiscales, pero sí visibilidad, acceso a redes de cooperación, y mayor promoción internacional. Este ejemplo

<sup>5</sup> Añorve, N., & Añorve, N. (2016). *Impacto a comunidades rurales por el desarrollo de un destino turístico: caso Ixtapa-Zihuatanejo*.

[https://www.researchgate.net/publication/310767343\\_IMPACTO\\_A\\_COMUNIDADES\\_RURALES\\_POR\\_EL\\_DESARROLLO\\_DE\\_UN\\_DESTINO\\_TURISTICO\\_CASO\\_IXTAPA-ZIHUATANEJO-MEXICO](https://www.researchgate.net/publication/310767343_IMPACTO_A_COMUNIDADES_RURALES_POR_EL_DESARROLLO_DE_UN_DESTINO_TURISTICO_CASO_IXTAPA-ZIHUATANEJO-MEXICO). Consultado el 7 de julio de 2025.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

demuestra que no todo incentivo tiene que ser económico; también lo simbólico puede generar impactos importantes si se acompaña con políticas públicas coherentes.<sup>6</sup>

Hay otras experiencias menos visibles, pero igualmente útiles. En la Sierra Mágina, España, un proyecto de pasarelas turísticas busca dinamizar el turismo rural mediante senderos, miradores y equipamiento ligero que no altera el ecosistema. Se trata de pequeñas inversiones públicas que respetan el entorno y crean oportunidades locales sin depender de megaproyectos. Esta lógica puede ser replicable en regiones andinas o amazónicas del Perú donde el turismo debe crecer sin comprometer los ecosistemas frágiles.

En el caso peruano, hoy las zonas especiales de desarrollo turístico se encuentran normadas. Es importante que estas zonas se implementen con mecanismos de evaluación y, con indicadores claros de retorno social y económico.

Por eso, más allá del marco legal, el reto está en la implementación. No se trata solo de reducir impuestos, sino de diseñar un modelo turístico sostenible, participativo y con enfoque territorial. Se requiere inversión pública previa en servicios básicos, conectividad, capacitación, y gobernanza local. Es por ello, que las comunidades deben ser parte del diseño del destino, y no simples espectadoras. El turismo puede ser transformador si se gestiona con visión de largo plazo y con respeto por la cultura y el ambiente, la normativa está; ahora falta construir el modelo.

El verdadero reto es operativo ya que no basta con atraer hoteles o empresas, es necesario invertir primero en servicios, accesibilidad, capacitación y gobernanza local. Las experiencias internacionales evidencian que, sin planificación, participación comunitaria y monitoreo ambiental, los efectos pueden ser superficiales o contraproducentes para el territorio.

Finalmente, las ZEDT tienen un diseño prometedor como herramienta de desarrollo sostenible del turismo en zonas con alto potencial, al combinar incentivos fiscales, ordenamiento y planificación estratégica con protección ambiental y participación comunitaria. No obstante, su efectividad todavía está condicionada a:

1. Reglamentación clara: definir umbrales de inversión, condiciones para acceder, obligaciones y mecanismos de supervisión.
2. Evaluación de impacto: realizar estudios que permitan medir beneficios económicos, sociales y ambientales.

<sup>6</sup> [https://turismo.gob.es/cooperacion/UE/premios-eden/Paginas/premios-EDEN.aspx#:~:text=EDEN%20\(European%20Destinations%20of%20Excellence\)%20es%20un%20proyecto%20que%20fomenta, iniciativa%20en%20el%20a%C3%B1o%202006.](https://turismo.gob.es/cooperacion/UE/premios-eden/Paginas/premios-EDEN.aspx#:~:text=EDEN%20(European%20Destinations%20of%20Excellence)%20es%20un%20proyecto%20que%20fomenta, iniciativa%20en%20el%20a%C3%B1o%202006.)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

3. Coordinación interinstitucional: involucrar a gobiernos locales, sector privado, comunidades y agencias de conservación en zonas sensibles.
4. Transparencia y fiscalización: evitar un uso oportunista de los incentivos que puede generar desigualdad o daño ambiental.

Si estos elementos se implementan bien, las ZEDT pueden convertirse en instrumentos efectivos para descentralizar el desarrollo turístico, generando dinamismo económico real, protegiendo el patrimonio y beneficiando a las comunidades locales.

### **Declaratoria de Interés Nacional y Necesidad Pública**

El interés público se refiere a aquello que representa un beneficio colectivo, por lo que se identifica con el interés general de la sociedad. Su atención es uno de los objetivos fundamentales del Estado y legitima la existencia de la estructura administrativa.

En ese marco, la administración pública, conformada por órganos organizados jerárquicamente, tiene como responsabilidad el cumplimiento de los fines estatales, orientando sus acciones hacia la pronta y eficiente satisfacción del interés público.

A mayor abundamiento, presentamos una explicación jurídica interesante sobre los conceptos de **interés público**, **interés nacional** y **necesidad pública** dentro del marco normativo de nuestro país. La doctrina jurídica reconoce la existencia de conceptos cuyo contenido y alcance pueden variar según el contexto en el que se apliquen. Esta flexibilidad permite a la administración pública contar con un margen de apreciación para definir el significado y los límites de dichos conceptos en situaciones concretas. Dentro de estos conceptos jurídicos indeterminados destacan el interés público y el interés nacional, los cuales, aunque mencionados de manera dispersa en la Constitución Política del Perú, tienen desarrollos específicos en distintos cuerpos normativos.

Por ejemplo, la necesidad pública está regulada en los artículos 70 y 71 de la Constitución. Además, la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece de forma detallada los supuestos que los consejos provinciales o distritales pueden invocar al solicitar una expropiación ante el Congreso de la República.

Por su parte, el interés nacional se desarrolla en los artículos 63 y 118, inciso 19, de la misma Carta Magna, donde se faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos de urgencia con fuerza de ley cuando lo requiera el interés nacional.

Sobre este punto, el jurista Emilio Fernández Vásquez, en su *Diccionario de Derecho Público* (Buenos Aires: Astrea, 1981), sostiene que el interés público es equiparable a las nociones de necesidad pública e interés nacional, entendiéndolos como principios éticos superiores que representan los valores fundamentales de una sociedad.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

En esa línea, la satisfacción de la necesidad pública y del interés nacional constituye uno de los objetivos esenciales del Estado, justificando así la existencia de la organización administrativa. La administración estatal tiene como misión principal garantizar la atención rápida y eficaz de tales intereses.

Este principio ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional en la sentencia N.º 0090-2004-AA/TC (Lima, Juan Carlos Callegari Herazo)<sup>7</sup>, en la que se señala que toda disposición sustentada en el interés nacional y la necesidad pública debe estar orientada al bien común, contribuir a la dignidad humana, reforzar los principios democráticos y la convivencia pluralista, facilitar la evaluación de otras normas que contengan derechos y deberes constitucionales y legales e integrar un proceso de toma de decisiones por parte de los órganos competentes del Estado.

Precisamente, esta conceptualización ha sido utilizada por el Congreso de la República como justificación para emitir normas con carácter declarativo, cuyo objetivo es generar una acción o respuesta estatal, implicando que el Estado debe asumir compromisos que conlleven resultados medibles tanto cuantitativos como cualitativos.

El interés público funciona tanto como un principio político de organización del Estado como un concepto jurídico. En el primer caso, actúa como una proposición ética y política que orienta todas las decisiones de gobierno; en el segundo, permite definir en qué circunstancias el Estado está autorizado a prohibir, limitar, permitir, autorizar o anular ciertos actos.

Como lo señala la doctrina:

*"(...) en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...), y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación".<sup>8</sup>*

Esto implica que la discrecionalidad administrativa existe precisamente para que la administración pueda evaluar qué es lo que más conviene o perjudica al interés público, y así tomar decisiones ajustadas a las circunstancias específicas del caso, sin necesidad de seguir condiciones predeterminadas.

En ese sentido, la inclusión de las categorías necesidad pública e interés nacional en una propuesta legislativa para la creación de una autoridad autónoma responde a una forma de exhortación hacia las autoridades competentes, ante su inacción, para que utilice los

<sup>7</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

<sup>8</sup> Fernando Sainz Moreno ["Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 008, enero - marzo de 1976.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

mecanismos disponibles en favor del desarrollo económico regional y, por tanto, del bien común.

La jurisprudencia indica que debe existir una actuación sustentada en criterios técnicos y jurídicos, reflejados en la exposición de motivos correspondiente. Es importante destacar que lo que debe justificarse en dicha exposición no es la viabilidad técnica de la creación de la autoridad autónoma en sí, sino los fundamentos técnicos y legales que justifican la declaración de interés nacional. Ambos son aspectos distintos.

#### **IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa**

La propuesta legislativa que plantea declarar de interés nacional la creación e implementación de una Zona Franca Industrial y Turística en la región Cusco responde a una necesidad real y urgente del territorio. Cusco, a pesar de ser uno de los destinos turísticos más importantes del país y del continente, enfrenta serias limitaciones que dificultan su desarrollo sostenible, como los altos niveles de informalidad laboral y empresarial, deficiencias en infraestructura turística, vial y de conectividad, así como una concentración excesiva de visitantes en algunos pocos atractivos, como Machu Picchu, que ya muestran signos de saturación. Estas condiciones no solo perjudican la experiencia del turista, sino que limitan las oportunidades económicas de la población local y ponen en riesgo la sostenibilidad del destino a mediano plazo.

En ese contexto, la implementación de una Zona Especial de Desarrollo Turístico (ZEDT) en Cusco se presenta como una alternativa concreta y eficaz para dinamizar la economía local, formalizar el sector turístico y atraer inversiones privadas mediante un régimen de beneficios tributarios e incentivos específicos. Experiencias internacionales exitosas, como las de República Dominicana, Colombia o México, han demostrado que estas zonas pueden ser catalizadores poderosos del desarrollo regional cuando están bien planificadas y gestionadas. En el caso peruano, además, ya existe un marco normativo que respalda su implementación, como la Ley General de Turismo, que establece condiciones favorables para fomentar este tipo de inversiones en territorios con alto potencial.

Aunque algunos sectores técnicos han manifestado reparos sobre la necesidad de declarar de interés nacional este tipo de iniciativas de manera específica, lo cierto es que una declaratoria de este tipo marcará un compromiso político y administrativo para priorizar inversiones, articular esfuerzos institucionales y convocar a diversos actores públicos y privados en torno a un objetivo común. No se trata simplemente de una formalidad legislativa, sino de una señal clara de voluntad de desarrollo descentralizado.

En un momento en que el Perú necesita recuperar su dinamismo económico y reducir las brechas entre regiones, la creación de una ZEDT en Cusco aparece como una oportunidad estratégica. Es una propuesta que no requiere grandes gastos fiscales inmediatos, pero sí

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

puede generar efectos multiplicadores importantes a través del empleo, la inversión privada, la mejora de servicios y la valorización del patrimonio natural y cultural. A mediano plazo, contribuirá a consolidar un turismo más competitivo, más ordenado e inclusivo. Por estas razones, su necesidad, viabilidad y oportunidad están claramente fundamentadas.

CRITERIO	EVALUACIÓN
Necesidad	Justificada por problemas estructurales en el turismo cusqueño.
Viabilidad	Técnica y legalmente posible, aunque requiere lineamientos claros.
Oportunidad	Alta, por el potencial del turismo en Cusco y el respaldo legal existente.

### IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Existen diversas normas vigentes que regulan directa o indirectamente la situación de las Zonas Económicas Especiales en el territorio peruano, siendo las más relevantes las siguientes:

- a) Ley N° 26953, Ley de creación de Ceticos de Loreto; publicada en el Diario "El Peruano" el 22 de mayo de 1998.
- b) Decreto Supremo N° 015-2009-PRODUCE, que aprueba el listado negativo de mercancías comprendidas en las subpartidas nacionales respecto de las cuales los usuarios no podrán desarrollar actividades de manufactura o producción al interior de las ZED, su fecha 01 de mayo de 2009.
- c) Decreto Supremo N° 112-97- EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de las Normas con rango de Ley, emitidas con relación a los Céticos; publicada en el Diario "El Peruano" el 29 de agosto de 1997.
- d) Ley N° 29710, Ley de Fortalecimiento de los Ceticos, su fecha 17 de junio de 2011.
- e) Ley N° 30777, Ley que modifica disposiciones sobre las Zonas Especiales de Desarrollo para facilitar sus inversiones; publicada en el Diario "El Peruano" el 25 de mayo de 2018.
- f) Decreto Supremo N° 005-2019- MINCETUR, que aprueba el Reglamento de las Zonas Especiales de Desarrollo; publicada en el Diario "El Peruano" el 02 de agosto de 2019.
- g) Decreto Supremo N° 237-2019-EF, que aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad; publicada en el Diario "El Peruano" el 28 de julio de 2019.

Del análisis del marco normativo de las ZEE se puede evidenciar que ha tenido un impacto significativo desde su creación, principalmente en términos de desarrollo económico regional y atracción de inversiones. Estas zonas ofrecen beneficios tributarios, como la exoneración de impuestos y aranceles, y facilidades administrativas diseñadas para atraer inversión privada, tanto nacional como extranjera. A través de incentivos fiscales y la

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

promoción de actividades productivas, las ZEE buscan fomentar la generación de empleo, el comercio exterior y la industrialización, contribuyendo así a la descentralización económica del país. Las leyes como la N° 26953, que inició los CETICOS, y normas posteriores como la Ley N° 29710 o el Decreto Supremo N° 005-2019-MINCETUR han sido estratégicos para establecer un entorno favorable para actividades productivas, exportaciones y la generación de empleo en regiones estratégicas del Perú.

A lo largo del tiempo, estas normas han buscado adaptarse a un contexto global cambiante. Por ejemplo, la Ley N° 30777, al modificar disposiciones sobre las ZED, intentó agilizar las inversiones reduciendo trabas burocráticas, mientras que el Decreto Supremo N° 237-2019-EF conectó estos espacios con un plan más amplio de competitividad y productividad a nivel nacional. Esto reflejó una voluntad de alineación con objetivos de desarrollo económico y social más amplios.

Sin embargo, también ha habido limitaciones en su implementación. El listado negativo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2009-PRODUCE, aunque con la intención de proteger sectores estratégicos de la economía, generó tensiones por restringir algunas actividades que podrían diversificar el alcance de las ZED.

La vigencia de estas normas ha permitido que regiones tradicionalmente menos favorecidas se conviertan en polos de desarrollo, aunque en algunos casos con un impacto desigual. Si bien se han construido infraestructuras modernas y se han dinamizado economías locales, el potencial completo de las ZED aún está por alcanzarse.

En cuanto a las ZEE, éstas representan un potencial significativo para mejorar la competitividad del Perú que podrían convertirse en verdaderos motores de desarrollo regional. Por ejemplo, fortalecer la infraestructura en las zonas estratégicas y asegurar servicios básicos de calidad serían pasos esenciales para atraer inversión y mejorar la productividad.

### **América Latina y el Caribe**

Según la exposición de motivos el Libro Estadístico de las Zonas Francas 2020 de la Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA) revela datos actualizados y concretos al 2018 vinculados al Régimen de Zonas Francas en las economías de los países de América Latina y el Caribe.

Indicadores relevantes:

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**



Fuente: Book Estadística de las Zonas Francas 2020 (información actualizada al 2018)

Como podemos apreciar, en Iberoamérica existen más de 700 zonas francas que desempeñan un papel importante en el desarrollo económico regional. Estas zonas generan alrededor de 1.7 millones de empleos directos y albergan a unas 13,000 empresas, lo que demuestra su impacto significativo en la actividad productiva. Su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) de los países donde operan se estima en un 4.6 %, y los salarios dentro de estas zonas pueden ser hasta cinco veces superiores al salario mínimo, lo que evidencia su capacidad para mejorar las condiciones laborales y promover el empleo formal.

La experiencia comparada en la región muestra ejemplos exitosos de implementación de zonas francas. La República Dominicana se destaca como uno de los casos más sobresalientes, especialmente por su desempeño en exportaciones textiles y farmacéuticas. Colombia y Uruguay han desarrollado marcos normativos estables y ofrecen diversos incentivos fiscales que han fortalecido la atracción de inversiones. Panamá, por su parte, alberga la reconocida Zona Libre de Colón, una de las más grandes y dinámicas del hemisferio occidental.

Del mismo modo, es crucial que las zonas especiales sean parte de un plan integral de desarrollo regional. Esto implica no solo enfocarse en los incentivos económicos, sino también en la sostenibilidad ambiental y social de las regiones donde operan. En casos como Cusco, donde se proyecta la creación de una nueva zona franca, se deben considerar los retos particulares de la región, como la necesidad de preservar los recursos naturales y garantizar que los beneficios de estas zonas lleguen a las comunidades locales. Integrar estos elementos reflejarán un paso importante para que las ZEE realmente cumplan su propósito como herramientas de desarrollo económico y social sostenibles.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".**

Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo, el artículo 2 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, establece que dicho ministerio tiene la competencia para definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y turismo en el país. Además, está encargado de la regulación de las actividades vinculadas al comercio exterior. En ese sentido, el literal e) del artículo 4 de la misma norma establece como uno de sus objetivos, en materia de comercio exterior, la promoción del desarrollo de actividades en las Zonas Francas, Zonas de Tratamiento Especial Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo.

Por su parte, la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece que corresponde a los gobiernos regionales, en materia de turismo, formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del Gobierno y los planes sectoriales. Asimismo, les compete formular de manera concertada, aprobar y ejecutar las estrategias y programas de desarrollo turístico de la región, así como proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario con alcance regional.

Entre tanto, la Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo, marca un cambio importante en la forma en que el Perú busca impulsar el desarrollo del sector turístico. Una de las novedades más relevantes es la introducción de las Zonas Especiales de Desarrollo Turístico (ZEDT), que funcionan como una especie de zonas francas enfocadas exclusivamente en actividades vinculadas al turismo. Estas zonas están pensadas para atraer inversión privada, facilitar la formalización de los negocios y promover el crecimiento económico en regiones con alto potencial turístico pero que enfrentan limitaciones estructurales, como ocurre en muchas partes del país. Lo interesante es que estas zonas especiales ofrecen un régimen tributario sumamente atractivo, ya que las nuevas empresas que se instalen dentro de estas áreas no pagarán Impuesto a la Renta durante los primeros cinco años, y luego tendrán tasas reducidas por otros diez años. Además, podrán acceder a beneficios adicionales como la depreciación acelerada de activos turísticos y la devolución anticipada del IGV para inversiones grandes. Esto significa un fuerte incentivo para que nuevos actores entren al sector formal, especialmente en regiones que hasta ahora han estado marginadas del turismo de alto valor.

Otro punto a destacar es que la ley no se queda solo en los beneficios económicos. También establece una forma de gobernanza más clara para estas zonas, a través de entes gestores que trabajarán en conjunto con el sector público y privado. Esto permite no solo atraer inversión, sino también planificar de manera más ordenada el crecimiento turístico, cuidando la sostenibilidad y el impacto social de los proyectos.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

En la práctica, estas zonas pueden llegar a ser una alternativa concreta para regiones como Cusco, que ya cuenta con un alto flujo turístico, pero enfrenta grandes desafíos en infraestructura, formalización y competitividad. La lógica de las ZEDT, tal como la plantea la nueva ley, se alinea perfectamente con iniciativas como la que propone la propuesta legislativa materia de análisis. Ambas buscan lo mismo, dinamizar la economía, generar empleo de calidad y hacer del turismo una verdadera palanca de desarrollo regional.

Por otra parte, Perú ha sido un participante activo en las iniciativas de la ONU, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un conjunto de 17 metas globales adoptadas en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos objetivos buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad<sup>9</sup>.

Las Zonas Especiales de Desarrollo Turístico (ZEDT) está directamente vinculada con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Estas zonas promueven el ODS 1 (Fin de la pobreza), porque generan empleo e ingresos en zonas que muchas veces han sido excluidas del desarrollo económico.

En particular, se relaciona con el ODS 8, que promueve el trabajo decente y el crecimiento económico, ya que fomenta el desarrollo económico, la generación de empleo, la mejora en las condiciones de vida de la población. Asimismo, el turismo es una de las industrias que más empleos genera a nivel mundial, especialmente en economías en desarrollo. Esto es especialmente relevante en regiones como Cusco, donde el turismo puede ser una herramienta importante para combatir la informalidad laboral y fomentar el emprendimiento.

También se conecta con el ODS 11, que busca construir ciudades y comunidades sostenibles. El desarrollo turístico ordenado definitivamente contribuye a mejorar la infraestructura urbana, preservar el patrimonio cultural y promover un entorno más seguro y accesible tanto para residentes como para visitantes.

En zonas de alta sensibilidad ambiental, las ZEDT se conectan con el ODS 13 (Acción por el clima). Otro vínculo fundamental es con el ODS 12, que promueve modalidades de consumo y producción responsables, ya que el turismo es una vía para fomentar prácticas sostenibles en hoteles, transporte, alimentación y uso de recursos naturales, siempre que se enfoque adecuadamente.

<sup>9</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE - ODS:**

- (...)
8. **Trabajo decente y crecimiento económico:** Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
  9. **Industria, innovación e infraestructura:** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y fomentar la innovación.
  10. **Reducción de las desigualdades:** Reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos.
- (...)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

El ODS 15, enfocado en la vida de los ecosistemas terrestres, también está relacionado con el turismo, sobre todo cuando se desarrolla en áreas naturales, donde es vital asegurar que la actividad turística no afecte la biodiversidad ni los ecosistemas.

Finalmente, el ODS 17 resalta la importancia de establecer alianzas entre gobiernos, sector privado, organizaciones civiles y comunidades locales para alcanzar estos objetivos. En el caso del turismo, la colaboración entre actores es esencial para que los beneficios sean compartidos y el impacto sea realmente positivo.

En efecto, estos ODS refuerzan la idea de que el comercio y el turismo, si se gestiona de forma responsable, no es una fuente de ingresos, sino también un motor para el desarrollo humano, la inclusión y la sostenibilidad ambiental.

En este contexto, se recabaron diversas opiniones de expertos, organizaciones empresariales y autoridades competentes. Luego del amplio análisis, la Comisión reconoce que las Zonas Especiales de Desarrollo Turístico (ZEDT) son una herramienta eficaz para impulsar la inversión pública y privada, generar empleo, fortalecer la economía local y proteger el patrimonio cultural y natural. También es importante para reducir brechas territoriales, mejorar infraestructura, articular actores del territorio y garantizar que los beneficios del turismo lleguen a las comunidades locales de forma equitativa. Es decir, es una herramienta que permite que el turismo no solo crezca, sino que lo haga de manera ordenada, responsable y con impacto positivo duradero.

#### **IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitada**

##### **4.4.1 Opiniones técnicas solicitadas**

- Mediante Oficio 049-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Mediante Oficio 175-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión a la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE
- Mediante Oficio 181-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de la Producción – PRODUCE.
- Mediante Oficio 182-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.
- Mediante Oficio 183-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión al Gobierno Regional de Cusco.

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

- Mediante Oficio 184-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión a la Municipalidad Provincial de Cusco.
- Mediante Oficio 185-PO/2023-2024-HER-CCEYT/CR, del 8 de enero de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

#### **4.4.2 Opiniones recibidas**

##### **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**

Mediante Oficio 382-2024-MINCETUR/DM, del 15 de mayo de 2024, a través del cual la entonces Ministra de Comercio Exterior y Turismo, remite el Informe 0008-2024-MINCETUR/VMT/DGET/DIOT-PCV de la Dirección General de Innovación de la Oferta Turística de la Dirección General de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo, el cual concluye que el proyecto de Ley 6079/2023-CR, no es viable ya que la 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. También señala que la creación e implementación de la zona turística no se encuentra considerada en la normativa vigente sobre planificación turística y la identificación y priorización de las zonas de desarrollo turístico son de competencia de los gobiernos regionales, conforme a lo establecido en la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y a partir de ello el MICENTUR cumple un rol de regular, promover y orientar la actividad turística para su sostenibilidad.

Por otro lado, el Informe 0012-2024-MINCETUR/VMVE/DGFCE/DZEE-CRD de la Dirección de Zonas Económicas Especiales del Viceministerio de Comercio Exterior concluye textualmente de la siguiente manera:

*“4.1 Esta Dirección considera que el Proyecto de Ley 6079-2023-CR, debe sustentar los parámetros y aspectos necesarios que justifiquen la declaratoria de interés nacional y necesidad pública para la creación e implementación de la zona franca industrial y turística de la región Cusco. Asimismo, se precisa que, en tanto, dicha iniciativa es declarativa, no estaría creando una zona franca en la región Cusco.*

*4.2 Sin perjuicio de los anterior, este Ministerio ha establecido una serie de lineamientos y recomendaciones para las iniciativas que pretenden crear Zonas Económicas Especiales, entre ellas: evaluación del impacto social de la ZEE, determinación de las actividades a promover, impacto en la industria regional y local y contar con un Plan Maestro de Desarrollo sustentado en estudios de factibilidad técnica, económica y financiera (...).”*

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

Finalmente, el Informe 0016-2024-MICENTUR/SG/AJ-MIC, de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, concluye que:

*4.1 Teniendo en consideración el marco normativo de competencias asignadas al MINCETUR y de acuerdo al pronunciamiento del Viceministerio de Comercio Exterior y el Viceministerio de Turismo, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley 6079/2023-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la zona franca industrial y turística de la región Cusco” no es viable en los términos propuestos.*

*4.2 Asimismo, Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión sobre la propuesta legislativa en el marco de su competencia y funciones.*

## **GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO**

Mediante el Oficio 236-2024-GR CUSCO/GGR, de fecha 11 de marzo de 2024, el gobernador regional de Cusco remitió el Informe 20-2024-GR CUSCO/GEREPRO, elaborado por la Gerencia Regional de Producción y el Informe 29-2024-GR CUSCO/GRDE de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, en el cual concluyen textualmente de la siguiente manera:

*“Definitivamente las zonas francas y especiales de desarrollo, son un motor de crecimiento e impulso a la economía, es por ello que, sería muy bueno difundir los beneficios que obtienen la empresa y sobre todo más zonas francas en el Perú. Una buena manera de generar empleo, capacitación y con todo ello, mejorar la calidad de vida”.*

## **MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN**

Mediante Oficio 269-2024-PRODUCE/SG, de fecha 27 de febrero de 2024, la secretaria general, remite el Informe 186-2024-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que la propuesta legislativa no resulta viable.

## **ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ**

Mediante Oficio 676-2024-AMPE/P, de fecha 2 de octubre de 2024, el presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú remite el Informe 299-2024-AMPE/AJ, elaborada por la Oficina Técnica de Asesoría Jurídica manifestando opinión favorable del proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la zona franca industrial y turística de la región Cusco.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

#### **4.4.3 Consideraciones sobre los planteamientos contenidos en el proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley 6079/2023-CR, propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de una zona franca industrial y turística en la región Cusco. Esta iniciativa se fundamenta en la necesidad de generar desarrollo económico descentralizado, fortalecer el sector turismo e impulsar la inversión nacional y extranjera en una región emblemática para el Perú.

La Comisión de Comercio Exterior y Turismo, tras un análisis integral, considera emitir un predictamen favorable con texto sustitutorio, modificando el contenido original para ajustarlo al marco legal y técnico vigente, y así garantizar su viabilidad y aplicación efectiva.

En ese contexto, la región Cusco, a pesar de su reconocida importancia turística, enfrenta desafíos estructurales que limitan su desarrollo sostenible como la alta informalidad empresarial y laboral, deficiencias en infraestructura, baja diversificación de la oferta turística y saturación de destinos como el santuario histórico de Machu Picchu. Estos problemas impactan negativamente tanto en la experiencia del visitante como en la calidad de vida de la población local.

Ante ello, la propuesta de establecer una zona turística constituye una respuesta estratégica para fomentar el turismo formal, atraer inversión privada, generar empleo, mejorar servicios y potenciar el desarrollo territorial con enfoque sostenible.

El turismo representa una de las principales fuentes de ingresos de Cusco, pero su desarrollo se ve limitado por la informalidad y la falta de infraestructura adecuada. La creación de esta zona permitirá atender estas brechas mediante un régimen especial que promueva formalización, mejora en servicios turísticos e integración económica de zonas actualmente excluidas del circuito turístico.

La Comisión de Comercio Exterior y Turismo establece que la propuesta es viable si se adecua a la figura legal de las Zonas Especiales de Desarrollo Turístico – ZEDT contempladas en la Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo. A diferencia de una zona franca industrial, más vinculada al comercio exterior, la ZEDT responde a criterios territoriales y sectoriales orientados específicamente al turismo. Por ello, se propone un texto sustitutorio que redefine la iniciativa dentro del marco normativo existente. Asimismo, la propuesta se considera oportuna frente al contexto de recuperación económica y la necesidad de generar empleo formal en regiones descentralizadas. Además, la iniciativa se alinea con políticas públicas vigentes como la Octava Política de Estado del

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.**

Acuerdo Nacional, orientada a la descentralización y el desarrollo integral del país, así como con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente los vinculados al crecimiento económico, empleo, reducción de desigualdades y sostenibilidad ambiental.

En consecuencia, la Comisión considera necesario precisar el objeto de la ley, adecuando su formulación al marco legal vigente. En lugar de declarar de interés nacional la creación de una “zona franca industrial y turística”, se plantea declarar de interés nacional la creación de una Zona Especial de Desarrollo Turístico (ZEDT). Este ajuste tiene como propósito:

1. Evitar confusiones normativas respecto a la naturaleza de las zonas francas, las cuales tienen características, finalidades y requisitos distintos.
2. Alinear la iniciativa con la Nueva Ley General de Turismo, que regula expresamente las ZEDT como herramientas para atraer inversión, mejorar competitividad turística y fortalecer el ordenamiento territorial.
3. Facilitar su implementación, articulando mejor la intervención de los gobiernos regionales y locales con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y otras entidades vinculadas.

Por tanto, el texto sustitutorio no altera el fondo de la propuesta, pero sí optimiza su forma y enfoque para asegurar su eficacia normativa y su adecuación al sistema jurídico nacional.

#### Consideraciones complementarias

La propuesta recibió opiniones mixtas por parte de instituciones consultadas, mientras que el Gobierno Regional del Cusco y la Asociación de Municipalidades del Perú respaldaron la iniciativa, sectores como el MINCETUR y PRODUCE señalaron la necesidad de mayores precisiones técnicas y estudios previos. No obstante, estos reparos se subsanan en gran parte mediante el texto sustitutorio y las recomendaciones de implementación contenidas en el predictamen.

Por otro lado, la aprobación de una ley declarativa como esta no implica automáticamente la creación operativa de la ZEDT, sino que funciona como exhortación al Estado para priorizar políticas públicas e inversiones en la región.

Consecuentemente, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo considera que la propuesta legislativa es necesaria, viable y oportuna, en tanto responde a una problemática regional concreta y se enmarca en un modelo de desarrollo territorial sostenible. No obstante, para asegurar su coherencia técnica y jurídica, se aprueba con texto sustitutorio que redefine su denominación y objeto,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO”.

adecuándolo a los lineamientos de la Nueva Ley General de Turismo y a las estrategias de desarrollo regional.

#### **IV.5 Análisis costo beneficio**

La evaluación costo-beneficio del presente predictamen parte del principio de que una declaratoria de interés nacional no implica un gasto inmediato para el Estado, ya que no ordena una ejecución presupuestal específica, ni conlleva la creación directa de una entidad ni asignación de recursos en el corto plazo. En cambio, establece una priorización política y normativa que busca promover acciones concretas desde los distintos niveles de gobierno y generar condiciones habilitantes para atraer inversión privada y pública en la región Cusco.

A continuación, detallamos los beneficios esperados:

##### **1. Fomento de la inversión privada y pública**

- La ZEDT Cusco ofrecerá un marco institucional y tributario atractivo para la instalación de nuevas empresas turísticas y conexas (alojamiento, gastronomía, transporte, entretenimiento, tecnología, etc.).
- Al facilitar condiciones especiales como exoneraciones tributarias (por ejemplo, en Impuesto a la Renta e IGV) y beneficios en depreciación acelerada, se incentivaría la formalización de emprendimientos y la llegada de inversionistas nacionales e internacionales.

##### **2. Generación de empleo formal y de calidad**

- Las Zonas Especiales de Desarrollo han demostrado tener un alto potencial en la creación de empleos directos e indirectos. Según el caso peruano, las ZEE existentes generaron más de 2,400 empleos directos en 2021.
- En Cusco, donde la informalidad laboral supera el 87%, esta iniciativa podría ser clave para transformar el empleo turístico informal en empleo formal, con mejores condiciones laborales y sociales.

##### **3. Dinamización del turismo y diversificación de la oferta**

- Una ZEDT permitiría planificar nuevos polos turísticos dentro de Cusco, descentralizando la carga de Machu Picchu, mejorando la sostenibilidad ambiental y promoviendo rutas culturales, naturales y rurales menos conocidas.
- Esto generaría mayores flujos turísticos, estadías más largas y un mayor gasto promedio por visitante, aumentando así el impacto económico del turismo en toda la región.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

4. Reducción de desigualdades regionales

- Al priorizar la inversión en infraestructura básica y servicios turísticos en zonas actualmente marginadas del circuito económico, se contribuiría a cerrar brechas territoriales y generar oportunidades para comunidades rurales, campesinas y pueblos originarios.

5. Impacto ambiental y cultural positivo si se gestiona adecuadamente

- Las ZEDT permiten ordenar el crecimiento turístico con criterios de sostenibilidad, lo que significa que se podrían establecer regulaciones estrictas para proteger ecosistemas sensibles, sitios arqueológicos y paisajes naturales.

6. Alineamiento con objetivos nacionales e internacionales

- La propuesta se articula con la Octava Política de Estado sobre descentralización económica, con el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, como los ODS 1 (Fin de la pobreza), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 12 (Producción y consumo responsables) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos).

Asimismo, precisamos los costos potenciales (riesgos o desafíos):

1. Riesgo de beneficios fiscales mal utilizados

- Si no se establecen adecuados mecanismos de fiscalización, podría haber empresas que usen los beneficios tributarios sin generar el impacto social o económico esperado. Por ello, se recomienda incluir criterios claros de admisión, monitoreo de resultados y sanciones por incumplimiento.

2. Necesidad de inversión pública complementaria

- Para que la ZEDT funcione, se requerirá inversión en infraestructura vial, conectividad digital, servicios básicos y capacitación del capital humano. Aunque la ley no ordena dichos gastos, su implementación real demandará esfuerzos de los gobiernos subnacionales y del Ejecutivo.

3. Posible afectación ambiental si no hay planificación

- Si no se aplica un enfoque territorial adecuado, la expansión de zonas turísticas podría generar presión sobre ecosistemas frágiles, áreas protegidas o sitios patrimoniales. Por ello, es clave implementar estudios de impacto ambiental y social en la etapa de ejecución.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

#### 4. Expectativas desalineadas

- Existe el riesgo de generar expectativas inmediatas en la población local, cuando el proceso de implementación de una ZEDT es de mediano a largo plazo. Se debe comunicar claramente que esta es una política gradual y sostenible, no una solución instantánea.

Como podemos apreciar, la relación costo-beneficio de la propuesta es altamente positiva en términos económicos y sociales, especialmente si se considera que no implica una carga presupuestal directa en su etapa inicial. El impacto positivo esperado incluye generación de empleo formal, inversiones sostenibles, fortalecimiento del turismo descentralizado, inclusión territorial y reducción de desigualdades.

No obstante, para maximizar estos beneficios y evitar externalidades negativas, se requiere que el Estado acompañe la declaración de interés nacional con planificación técnica rigurosa, gobernanza interinstitucional clara, evaluación de impactos sociales y ambientales, transparencia y rendición de cuentas en la asignación de beneficios.

Actor	Rol esperado
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Regular, orientar y promover la política turística, evaluar planes maestros, coordinar con regiones.
Ministerio de Economía y Finanzas	Evaluar el impacto fiscal y financiero, definir incentivos tributarios.
Gobierno Regional del Cusco	Formular y ejecutar planes regionales de turismo, identificar zonas prioritarias y liderar la gestión territorial.
Municipalidades provinciales y distritales	Emitir licencias, articular servicios locales, coordinar seguridad, ordenamiento y fiscalización.
Empresas privadas (inversionistas nacionales y extranjeros)	Desarrollar proyectos turísticos, infraestructura, hospedaje, transporte, comercio, entretenimiento, etc.
Comunidades locales y pueblos originarios	Ser parte activa en el diseño, implementación y beneficio turístico, ofertar servicios y productos.
Organizaciones de la sociedad civil y gremios turísticos	Participar, en el monitoreo, evaluación y promoción de estándares de calidad, sostenibilidad y empleo digno

El análisis costo-beneficio muestra que los beneficios superan ampliamente a los posibles riesgos, siempre que se acompañe de una implementación responsable, multisectorial y con enfoque territorial y sostenible.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6079/2023-CR, POR EL QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, SE PROPONE LA "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO – ZEDT CUSCO".

- Costo fiscal directo: nulo (por tratarse de una norma declarativa).
- Retorno potencial: alto, mediante dinamización del turismo, inversión privada, generación de empleo formal, modernización de infraestructura y reducción de desigualdades regionales.

Este predictamen, aprobado con texto sustitutorio, representa un paso importante hacia un modelo de desarrollo turístico planificado, descentralizado y sostenible para Cusco y otras regiones con potencial similar.

## V. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN**, del dictamen favorable recaído en el **Proyecto de Ley 6079/2023-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO EN LA REGIÓN CUSCO - ZEDT CUSCO

##### **Artículo único. Declaración de interés nacional**

Se declara de interés nacional la creación e implementación de la Zona Especial de Desarrollo Turístico en la región Cusco – ZEDT CUSCO, en la cual se desarrollan actividades y servicios vinculados al sector turismo, con la finalidad de fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible, la generación de empleo y la promoción del turismo en la región.

Lima, 17 de julio de 2025.

**NOELIA ROSSVITH HERRERA MEDINA**  
Presidente  
Comisión de Comercio Exterior y Turismo