



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO
Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del señor congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas, que propone la Ley que promueve la creación de un marco interinstitucional entre el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, en la Sala 1 Carlos Torres y Torres Lara, ubicada en el edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, y a través de la plataforma Microsoft Teams, en su quinta sesión ordinaria celebrada el 3 de octubre de 2025, con la dispensa del trámite de aprobación del acta, acordó por MAYORÍA emitir el presente dictamen de Inhibición, con los votos a favor de los señores congresistas: Congresistas que votaron a favor: Jorge Arturo Zeballos Aponte, Yorel Kira Alcarraz Agüero, Luis Raúl Picón Quedo, Isaac Mita Alanoca, Miguel Ángel Ciccía Vásquez, Javier Padilla Romero, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Nieves Esmeralda Limachi Quispe y Luis Ángel Aragón Carreño. (9 votos), y con los votos en contra de los señores congresistas: Raúl Huamán Coronado, David Julio Jiménez Heredia, Jeny Luz López Morales, Magally Santisteban Suclúpe y Eduardo Salhuana Cavides (5 votos)

La Comisión en su Sesión Ordinaria celebrada el 3 de octubre del 2025, aprobó por MAYORIA autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR fue presentado el 12 de mayo de 2025, siendo derivado a:

- Primera comisión dictaminadora: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
- Segunda comisión dictaminadora: Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

1.2. Antecedentes parlamentarios

En el actual período parlamentario (2021–2026), no se registra una iniciativa de contenido idéntico, aunque sí existen antecedentes de proyectos vinculados a la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

participación de comunidades en actividades turísticas dentro de Áreas Naturales Protegidas.

1.3. Cumplimiento de requisitos constitucionales y reglamentarios

Luego de la revisión de la iniciativa legislativa se concluyó que cumple con los requisitos generales y especiales de las proposiciones de ley, establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; por lo tanto, se procedió con el trámite de estudio, pedido de opinión y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa propone:

- Establecer un marco interinstitucional entre SERNANP y comunidades campesinas o nativas para otorgarles la administración del ingreso a zonas turísticas en terrenos de su titularidad.
- Destinar los ingresos a proyectos de desarrollo comunitario (infraestructura, proyectos productivos, programas sociales y capacitación).
- Encargar al MINAM y al MEF la reglamentación en un plazo de 60 días.

III. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

3.1. Opiniones solicitadas

OFICIO	DESTINATARIO	FECHA
01347-2024-2025-CCET/CR	ÚRSULA DESILÚ LEÓN CHEMA Ministra de Comercio Exterior y Turismo	13/05/2025
01348-2024-2025-CCET/CR	JOSE CARLOS NIEVES NAVARRETE Jefe del Servicio Nacional de áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	13/05/2025
01349-2024-2025-CCET/CR	RAUL PEREZ REYES ESPEJO Ministro de Economía y Finanzas	13/05/2025
01350-2024-2025-CCET/CR	JUAN CARLOS CASTRO VARGAS Ministro del Ambiente	13/05/2025

3.2. Opiniones recibidas

Al momento de elaboración del presente documento, se han recibido las opiniones siguientes:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

3.2.1. Ministerio del Ambiente (MINAM)

El Ministerio del Ambiente, mediante Oficio N.º 01168-2025-MINAM/SG de fecha 19 de junio de 2025, remitió su opinión institucional respecto al Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR, "Ley que promueve la creación de un marco interinstitucional entre el SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos".

Dicho oficio precisa que, en atención a los requerimientos cursados por la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, se adjuntan el Informe N.º 00502-2025-MINAM/SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Memorando N.º 00735-2025-MINAM/VMDERN del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, así como el Informe Técnico Legal N.º 000048-2025-SERNANP/DGANP-SGD, emitido por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

En estos documentos se desarrolla un análisis integral del marco normativo aplicable a las Áreas Naturales Protegidas y de las competencias asignadas al SERNANP como ente rector del SINANPE, enfatizando que las tarifas de ingreso a dichas áreas forman parte de los recursos públicos centralizados en el Tesoro Público y que su destino está vinculado directamente a la conservación, mantenimiento y seguridad del patrimonio natural de la Nación. En ese sentido, se advierte que la propuesta legislativa compromete la sostenibilidad financiera del sistema de áreas protegidas, altera el modelo de redistribución de ingresos vigente y desconoce las competencias establecidas por la normativa vigente en materia de gestión ambiental y financiera. En consecuencia, el Ministerio del Ambiente, a través de sus órganos técnicos y del SERNANP, concluye que el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR no resulta viable, recomendando mantener el marco de gestión actual que garantiza la conservación de la biodiversidad y la administración sostenible de los recursos, en beneficio de las comunidades y del país en su conjunto.

Mediante el Informe N.º 00502-2025-MINAM/SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica, con sustento en el Informe Técnico Legal N.º 000048-2025-SERNANP/DGANP-SGD, concluyó que el proyecto es inviable por las siguientes razones:

- Contradicción con la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N.º 26834), que atribuye la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

administración de ingresos exclusivamente al SERNANP.

- Inclusión obligatoria de los recursos en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) desde 2023.
- Riesgo a la sostenibilidad financiera del SINANPE.

3.2.2. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

Mediante el Informe Técnico Legal N.º 000048-2025, el SERNANP señaló que, si bien reconoce el rol de las comunidades en la conservación y en la generación de beneficios económicos, la propuesta resulta no viable, porque:

- Las ANP son patrimonio de la Nación y su turismo tiene como fin la conservación, no la recaudación directa.
- Existen mecanismos de cogestión y beneficios ya vigentes (concesiones, contratos de servicios turísticos, acuerdos, permisos y fondos concursables).
- El 95 % de sus ingresos proviene de tarifas de ingreso, esenciales para conservación y redistribuidos en todo el SINANPE.
- Desde 2023, por mandato del D. Leg. N.º 1441 y el D.S. N.º 043-2022-EF, los ingresos forman parte del Tesoro Público y se administran mediante la CUT, lo que impide su transferencia a comunidades.

Conclusión: Tanto el MINAM como el SERNANP consideran la propuesta no viable y contraria al marco normativo vigente.

3.2.3. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N.º 2666-2025-EF/13.01 de fecha 07 de julio de 2025, remitió el Memorando N.º 0899-2025-EF/42.02 elaborado por su Oficina General de Asesoría Jurídica, referido al Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR. Dicho informe precisa que la propuesta legislativa tiene por objeto establecer un marco interinstitucional entre el SERNANP y las comunidades campesinas o nativas, con el fin de otorgarles la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde dichas comunidades sean titulares de los terrenos que constituyen vías de acceso. Asimismo, la iniciativa dispone que el SERNANP tiene la obligación de transferir a la comunidad la administración de dichos ingresos, y contempla en su Primera Disposición Complementaria Final que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, se encargue de elaborar el reglamento respectivo.

Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas señala que, de conformidad con el Decreto Legislativo N.º 1013, corresponde al Ministerio del Ambiente la conservación y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

uso sostenible de los recursos naturales, y al SERNANP la gestión de las áreas naturales protegidas como ente rector del SINANPE y autoridad técnico-normativa en la materia. Asimismo, la Dirección General de Presupuesto Público informó que el Proyecto de Ley no contiene aspectos presupuestarios de su competencia, siendo responsabilidad de cada entidad conducir y priorizar su presupuesto de acuerdo con sus objetivos institucionales, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N.º 1440.

En consecuencia, el Ministerio de Economía y Finanzas concluye que el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR no incide en las competencias de los órganos de su sector ni genera obligaciones presupuestarias de carácter directo, por lo que no resulta competente para pronunciarse sobre la iniciativa legislativa, correspondiendo el análisis y eventual implementación normativa al Ministerio del Ambiente y al SERNANP.

3.2.4. El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP

Mediante informe suscrito por la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas, la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, remitió opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR, que propone la creación de un marco interinstitucional entre el SERNANP y las comunidades campesinas o nativas para otorgarles la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde estas comunidades sean titulares de los terrenos.

En su análisis, el SERNANP recuerda que, conforme al artículo 68 de la Constitución y a la Ley General del Ambiente, corresponde al Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales constituyen patrimonio de la Nación de acuerdo con la Ley N.º 26834. Asimismo, en virtud del Decreto Legislativo N.º 1013 y su Reglamento de Organización y Funciones, el SERNANP es el ente rector del SINANPE y tiene entre sus competencias emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren ANP.

El informe destaca que actualmente existen mecanismos normativos e instrumentos de gestión participativa que permiten a las comunidades campesinas y nativas involucrarse en la gestión de las ANP, tales como concesiones, contratos de servicios turísticos, acuerdos de actividad menor, autorizaciones y permisos, además de programas de apoyo económico y fondos concursables como "Turismo Emprende" y "Emprendedores por Naturaleza". También se recuerda que existen antecedentes de convenios, como el suscrito con la Comunidad Campesina de Cátac en 2009 respecto al circuito turístico Pastoruri, en el marco del Parque Nacional Huascarán.

No obstante, el SERNANP enfatiza que las tarifas de ingreso a las ANP son recursos públicos cuya administración se encuentra normada. De acuerdo con el Decreto Supremo N.º 018-2009-MINAM y la Ley N.º 29408, los ingresos recaudados deben destinarse

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

obligatoriamente a la conservación, mantenimiento y seguridad del patrimonio natural. En esa línea, precisa que el 95% de su recaudación proviene de las tarifas de ingreso, lo cual garantiza la sostenibilidad financiera de la gestión de las 77 ANP del país, de las cuales el 96% se encuentran en buen estado de conservación.

Asimismo, se señala que, desde el año fiscal 2023, los ingresos por concepto de tarifas de acceso forman parte de los recursos del Tesoro Público, en aplicación del Decreto Legislativo N.º 1441, su reglamentación y el Decreto Supremo N.º 043-2022-EF. En consecuencia, estos fondos se consolidan en la Cuenta Única del Tesoro Público – CUT, bajo el principio de unidad de caja, por lo que no pueden ser administrados de manera autónoma por las comunidades. Además, se explica que los recursos recaudados no se aplican exclusivamente al circuito que los genera, sino que se redistribuyen en el conjunto del sistema, como parte de una estrategia integral de conservación.

En mérito a lo expuesto, el SERNANP concluye que el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR no resulta viable, en tanto compromete la sostenibilidad financiera del SINANPE, pone en riesgo su gestión efectiva y desconoce el marco legal vigente que centraliza la administración de los recursos recaudados como parte del Tesoro Público. Por ello, la entidad recomienda declarar la no viabilidad de la propuesta normativa y remitir su informe al Ministerio del Ambiente para los fines pertinentes.

3.3. Opiniones ciudadanas:

No se ha recibido

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Legislación nacional

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, la protección de las Áreas Naturales Protegidas (ANP)
- ✓ Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis general

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

1. Marco constitucional y legal aplicable

El artículo 68 de la Constitución Política del Perú establece la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Esta disposición se desarrolla en la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que define a las ANP como patrimonio de la Nación y orienta su gestión hacia la conservación de la biodiversidad, la educación ambiental y el desarrollo sostenible. En este marco, el turismo constituye un medio de apoyo a dichos fines, pero no un fin recaudatorio en sí mismo.

Asimismo, la Ley 29408, Ley General de Turismo, (Modificada por la Ley 32392) dispone que los ingresos generados por concepto de tarifas de ingreso a las ANP deben destinarse exclusivamente a la conservación, mantenimiento y seguridad del patrimonio natural y cultural de la Nación. De ello se desprende que los recursos recaudados tienen un destino legalmente predeterminado y no pueden ser objeto de libre disposición.

1. Régimen financiero público

En el ámbito financiero, el Decreto Legislativo N.º 1441, que regula el Sistema Nacional de Tesorería, y el Decreto Supremo N.º 043-2022-EF establecen que todos los ingresos de carácter público deben integrarse a la **Cuenta Única del Tesoro Público (CUT)**. Bajo el principio de unidad de caja, dichos fondos se centralizan y administran como parte del Tesoro Público, lo que hace jurídicamente inviable que las comunidades campesinas o nativas administren de manera directa las tarifas de ingreso a las ANP.

2. Instrumentos de participación comunitaria ya existentes

El SERNANP, en su calidad de ente rector del SINANPE, ha desarrollado diversos mecanismos normativos y contractuales que permiten la participación de comunidades en la gestión y aprovechamiento económico del turismo en ANP. Entre ellos se encuentran concesiones, contratos de servicios turísticos, acuerdos de actividad menor, autorizaciones y permisos eventuales, así como convenios de cooperación. Adicionalmente, existen programas de apoyo económico y fondos concursables como **Turismo Emprende** y **Emprendedores por Naturaleza**, que brindan beneficios concretos a las comunidades sin comprometer la sostenibilidad financiera del SINANPE.

4. Coherencia sectorial

La propuesta contenida en el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR contraviene el marco legal vigente en tres dimensiones:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

- **Jurídica:** al desconocer que la administración de ingresos en ANP corresponde exclusivamente al SERNANP.
- **Financiera:** al pretender transferir recursos que, por mandato del sistema de tesorería, forman parte de la CUT y no pueden ser administrados de manera autónoma.
- **Técnica:** al poner en riesgo la sostenibilidad financiera del SINANPE, cuyo 95 % de ingresos proviene de tarifas de ingreso, las cuales se redistribuyen en todo el sistema para garantizar la conservación integral de las ANP.

5. Legislación comparada

La práctica regional en América Latina confirma la tendencia a mantener la centralización estatal de los ingresos turísticos en ANP, permitiendo la participación comunitaria a través de mecanismos alternativos:

- **Chile:** la Corporación Nacional Forestal (CONAF) administra directamente las tarifas de ingreso a parques nacionales.
- **Colombia:** Parques Nacionales Naturales establece y recauda tarifas sin transferir la administración a comunidades.
- **Ecuador (Galápagos):** el Consejo de Gobierno regula tarifas y su redistribución institucional, sin delegar la recaudación.
- **Costa Rica:** el SINAC administra tarifas centralizadas, mientras la participación comunitaria se canaliza por concesiones y emprendimientos turísticos.

Este panorama comparado refuerza la conclusión de que la **recaudación centralizada con participación comunitaria indirecta** es el modelo consolidado en la región.

6. Competencia de la Comisión

La Comisión de Comercio Exterior y Turismo (CCET) tiene competencia sobre la política sectorial de promoción del turismo y del comercio exterior; sin embargo, la administración financiera de los ingresos públicos y la gobernanza de las Áreas Naturales Protegidas corresponden al ámbito del Ministerio del Ambiente y del SERNANP, así como a la competencia parlamentaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE), que fue la comisión principal decretada para el estudio del proyecto.

En tal sentido, la CCET, al haber recibido el proyecto como comisión secundaria, carece de competencia material para pronunciarse sobre el fondo de la iniciativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11063/2024-CR, que promueve la creación de un marco interinstitucional entre SERNANP y las comunidades campesinas o comunidades nativas para otorgar la administración del ingreso a las zonas turísticas en donde las comunidades sean titulares de los terrenos.

7. Imposibilidad de pronunciarse y propuesta de inhibición

De conformidad con el Reglamento del Congreso, cuando una comisión considera que no tiene competencia para dictaminar sobre el fondo de un proyecto de ley, puede **inhibirse** de emitir opinión, dejando constancia de esta situación para que la comisión especializada asuma el análisis y dictamen correspondiente.

En este caso, la revisión de los informes remitidos por el MINAM, el SERNANP y el MEF confirma que el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR versa sobre materias de **gestión ambiental, conservación de ANP y régimen financiero público**, las cuales se encuentran fuera del ámbito competencial de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

En consecuencia, esta Comisión considera procedente **inhibirse de dictaminar** el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR, dejando expresa constancia de que su estudio corresponde a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en su calidad de comisión principal.

VI. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas en el análisis de la propuesta legislativa y de conformidad con lo previsto en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo **acuerda INHIBIRSE** de dictaminar el Proyecto de Ley N.º 11063/2024-CR, al no tener competencia en la materia que constituye el objeto de la proposición legislativa.

Dese cuenta
Sala de Comisiones
Lima, septiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2025 16:19:17-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 15:18:24-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 12:30:52-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 09:37:38-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 17:39:59-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 14:48:11-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2025 15:06:04-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2025 12:44:09-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/10/2025 11:55:34-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2025 12:47:04-0500