Proyecto de Ley N°.....1864/2021-CR

CONGRESO REPÚBLICA

MAGALY ROSMERY RUÍZ RODRÍGUEZ

""Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional."

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
27 ABR 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 9:41am

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28719, LEY DEL BOLETO TURÍSTICO.

Los Congresistas de la República del Grupo Parlamentario **"ALIANZA PARA EL PROGRESO"**, que suscriben, a iniciativa de **MAGALY R. RUIZ RODRIGUEZ**, en uso de las facultades que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente Iniciativa Legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY LEY QUE MODIFICA LA LEY 28719, LEY DEL BOLETO TURÍSTICO.

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28719, Ley del boleto turístico.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad establecer la naturaleza jurídica del Comité de Servicios Integrados Turísticos Culturales – COSITUC y establecer una mejor distribución de los recursos de lo recaudado mediante el boleto turístico.

Artículo 3. Modificación del párrafo 12.2 del artículo 12 de la Ley 28719, Ley del boleto turístico

Se modifica el párrafo 12.2 del artículo 12 de la Ley de la Ley 28719, Ley del boleto turístico, el cual queda redactado de la siguiente manera:

> "**Artículo 12.- Administración, distribución y destino del Boleto Turístico del Cusco**
>
> (...)
>
> 12.2 La distribución por la venta del Boleto Turístico será 20% para las municipalidades provinciales, 40% a las municipalidades distritales, 30% a la Dirección Regional de Cultura del Instituto Nacional de Cultura y 10% a la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo. **Previo a la transferencia y distribución del monto total, 10% será destinado exclusivamente al COSITUC para gastos administrativos y operativos.**
>
> (...)"

Artículo 4. Incorporación del artículo 13 a la Ley 28719, Ley del boleto turístico
Se incorpora el artículo 13 a la Ley 28719, Ley del boleto turístico, el cual queda redactado de la siguiente manera:

> **"Artículo 13.- Naturaleza jurídica del COSITUC**
>
> **13.1 El Comité de Servicios Integrados Turísticos Culturales – COSITUC es un comité de hecho, regulado por los acuerdos de su directorio y las disposiciones de los artículos 130 y siguientes del Código Civil, siendo un comité de derecho privado.**
>
> **13.2 El personal del COSITUC está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada."**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1864/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** del **2023**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 2 de mayo de 2023, pase también la iniciativa legislativa 1864/2021-CR para su estudio y dictamen, a la de: **CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL,** como segunda Comisión.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1 El Boleto Turístico es el documento por el cual "*se obtiene el derecho de ingreso temporal a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública administrados por el Instituto Nacional de Cultura considerados aptos para integrar circuitos o corredores turísticos en las circunscripciones territoriales de las municipalidades provinciales y distritales del departamento del Cusco, que puedan ser visitados con fines turísticos*", conforme a lo estipulado en el artículo 11.1 de la ley 28719, publicada el 22 de abril del 2006, en tanto su reglamento su reglamento fue aprobado por decreto supremo Nº 003-2011-MINCETUR del 10 de febrero del 2011.

1.2 La misma norma, establece que la administración y distribución del boleto turístico está a cargo del Comité de Servicios Integrados Turísticos Culturales – COSITUC[1], institución sin fines de lucro. La distribución de lo recaudado permite a las entidades conformantes de éste, la ejecución de trabajos de conservación y preservación del patrimonio cultural y del medio ambiente, poniendo en valor, el *Desarrollo de la Cultura Viva del CUSCO.*

En cuanto al 10 % destinado al COSITUC

1.3 Actualmente, la venta del Boleto Turístico está distribuida de la siguiente manera:

- 20% para las municipalidades provinciales,
- 40% a las municipalidades distritales,
- 30% a la Dirección Regional de Cultura del Instituto Nacional de Cultura y
- 10% a la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.

1.4 La presente propuesta, propone que, previo a la transferencia y distribución del monto total recaudado por la venta del boleto turístico a las partes que lo conforman, se destine 10% de dicho monto que se destinará para que el COSITUC pueda cubrir gastos administrativos y operativos, tales como sueldos de personal, gasto corriente, adquisición de bienes, Etc.

1.5 Al respecto es preciso mencionar que, mediante *Addendum al convenio de bases para la integración del servicio turístico culturales*, suscrito el 07 de diciembre de 2007 entre La Municipalidad Provincial del Cusco, El Instituto Nacional de Cultura del Cusco y la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Gobierno Regional del Cusco, en el literal a) de su cláusula Tercera, señala que:

[1] Al respecto cabe precisar que, el COSITUC existe desde el 07de abril de 1978 en mérito de un convenio suscrito entre el Consejo Provincial del Cusco, el Instituto Nacional de Cultural y la Dirección General de Turismo.

"Los gastos operativos que corresponden a la Administración de todo el sistema del Boleto Turístico del Cusco a cargo de la OFEC[2], (...); así como, los gastos de impresión del boleto turístico, gastos que genere la implementación y el mantenimiento de sistemas automatizados y electrónicos necesarios para la modernización del control de acceso a los monumentos arqueológicos (...) los gastos que demande la implementación, construcción y mantenimiento de servicios públicos y mejores condiciones de servicio a favor de los turistas como postas médicas, seguridad, paradores turísticos, servicios higiénicos o similares (...) los mismos que representan hasta un 12 % del monto integral de los boletos adquiridos"

1.6 Es decir, si bien es cierto el *addendum* es posterior a la promulgación de la Ley del Boleto Turístico, el COSITUC ya funcionaba orgánicamente y necesitaba solventar los gastos que su funcionamiento generaba, destinando el 12 % para ello.

1.7 En cuanto a los gastos del COSITUC, estos son variables de acuerdo a los años, siendo los más bajos en los años 2020 y 2021 debido a la pandemia COVID -19. a continuación se muestra la relación de gasto y recaudación, entre otros datos que permiten verificar la situación financiera del COSITUC[3]:

BTC BOLETO TURÍSTICO DEL CUSCO

COSITUC

CUADRO COMPARATIVO DE RECAUDACIÓN POR LA VENTA DEL BTC, GASTOS OPERATIVOS E INGRESOS DISTRIBUIDOS
PERIODO 2008 AL 2022

PERIODO	BOLETOS VENDIDOS			SALDO 2020 + SALDO PPTO A MARZO 2021 S/	RECAUDACIÓN S/	TOTAL INGRESOS	CONVENIOS INTERINSTITUCIONAL S/	SERVICIO IMPRESIÓN ETC S/	GASTO OPERATIVO S/	GASTO TOTAL S/	UTILIDAD GENERADA CUENTA DE AHORROS S/	DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN	RELACIÓN %	
	BOLETOS TURÍSTICOS DEL CUSCO (BTC)	BOLETO INDIVIDUAL DEL MONUMENTO DE PACHACUTEC (PAR)	** TOTAL	2	3	3+4+5	A	B	D	A+B+C+D+E	O		GASTO Y RECAUDACIÓN	DISTRIBUCIÓN Y RECAUDACIÓN
2008	571,847	7,655	579,502		41,553,595.00				9,512,160.48	9,512,160.48		32,041,434.52	22.89%	77.11%
2009	521,418	31,187	552,605		46,983,446.00				12,449,946.86	12,449,946.86		34,533,483.15	26.50%	73.50%
2010	515,859	31,400	547,259		44,221,987.88				11,339,253.47	11,339,253.47		32,882,734.41	25.64%	74.36%
2011	600,100	23,518	623,618		53,527,915.00				12,070,525.88	12,070,525.88		41,457,389.12	22.55%	77.45%
2012	656,495	22,937	679,432		58,552,225.00				8,282,091.71	8,282,091.71		50,270,133.35	14.14%	85.86%
2013	690,472	22,780	713,252		61,042,935.00				5,270,435.01	5,270,435.01		55,772,499.98	8.63%	91.37%
*2014	737,132	25,175	762,307		63,471,610.00				4,235,262.18	4,235,262.18		61,381,978.94	6.67%	93.25%
2015	858,220	24,756	882,976		74,783,572.00				5,125,217.42	5,125,217.42		69,658,354.58	6.85%	93.15%
2016	957,713	25,535	983,248		81,438,120.00				4,898,042.35	4,898,042.35		76,540,077.65	6.01%	93.99%
***2017	976,251	25,483	1,001,734		84,734,573.10				4,486,310.11	4,486,310.11		80,248,662.99	5.29%	94.71%
****2018	1,056,965	26,719	1,083,684		91,339,528.00		273,675.00	189,360.00	4,336,795.44	4,799,830.44	489,667.20	87,029,364.76	5.23%	94.77%
*****2019	1,065,654	11,487	1,077,141		91,349,034.00		308,000.00	195,822.00	4,302,236.52	4,867,058.52	64,674.15	86,546,649.63	5.32%	94.68%
2020	126,153	-	126,153		12,133,030.00		61,500.00	0.00	613,300.21	674,800.21		11,208,207.96	5.56%	92.36%
2021	346,836	9,906	356,742	13,251.37	22,692,642.00	22,705,893.37	495.00	34,816.00	3,393,339.63	3,428,750.63		19,277,182.68	15.11%	84.95%
2022	72,428	4,264	76,692		4,869,448.00	4,869,448.00			519,317.30	519,317.30	7.02	4,350,137.72	10.66%	89.34%

FUENTE: INFORMES MENSUALES DE DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL ANUAL 2008 A LA FECHA, ELABORADO POR: ÁREA DE PRESUPUESTO DE COSITUC.

1.8 En el cuadro se advierte que en algunos años el porcentaje del gasto supera el 12 %, años 2008-2012 y 2021 circunstancia que merece control, en tanto actualmente

[2] Oficina del Boleto Turístico en el Cusco

[3] https://cosituc.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/cuadro-ingreso-gasto-distribucion.pdf

la ley y su reglamento no contempla ese porcentaje quedando a libre albedrio de los integrantes del Comité, circunstancia que genera inseguridad jurídica, encontrando en ello la justificación para establecer el porcentaje máximo el 10 % propuesto

En cuanto a la naturaleza jurídica del COSITUC

1.9 A fin de evitar confusiones y atendiendo a que diversas entidades públicas consideran que el COSITUC es una entidad privada, se propone establecer en la Ley del boleto turístico, Ley 28719, la disposición relativa a su regulación jurídica a través del Derecho Civil, de forma expresa en la Ley de creación, en tanto si bien la precisión existe en el numeral 25.1 del artículo 25 de su reglamento, no ha sido suficiente para evitar desconciertos interpretativos. Así, por ejemplo, lo ha entendido el Tribunal Constitucional:

> *"10. En el presente caso el Tribunal observa que los incisos 1) y 2) del artículo 25º del Decreto Supremo N.º 003-2011-MINCETUR, reglamento de la Ley N.º 28719, Ley del Boleto Turístico, señalan que el COSITUC es un Comité de Derecho Privado que se encuentra integrado por un representante de la Municipalidad Provincial del Cusco, un representante de la Dirección Regional de Cultura Cusco y un representante de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo del Gobierno Regional del Cusco. El Tribunal observa que si bien es un Comité de Derecho Privado, su conformación se encuentra predeterminada por el artículo 25º del DS N.º 003-2011-MINCETUR, que se encuentra regulado por los acuerdos que adopta su Directorio y el artículo 130 del Código Civil."*[4] (Subrayado agregado)

1.10 Por su parte, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, ha señalado que, el COSITUC no es una entidad pública y, por tanto, se trata de una entidad sujeta al Derecho Civil:

> *"2.6 Al respecto, el Informe Técnico N° 367-2014-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) concluye respecto del Comité de Servicios Integrados Turísticos Culturales del Cusco (en adelante COSITUC) lo siguiente:*
>
> > *De acuerdo con el Decreto Supremo N" 003-2011-MINCETUR, el COSITUC es un comité de hecho regulado por el derecho privado. Se sujeta a los acuerdos de su Directorio y por los artículos 130° y siguientes del Código*

[4] EXP. N.° 03650-2012-PA/TC

Civil. Asimismo, el personal del COSITUC se sujeta al régimen laboral de la actividad privada.

En ese sentido, el COSITUC no cuenta con personería jurídica de derecho público, por lo que no es una entidad pública, por lo tanto, sus trabajadores no tienen la condición de servidores públicos. Por el contrario, los miembros del Directorio del COSITUC, al ser representantes de un organismo público, tienen la calidad de servidores públicos". (El énfasis es nuestro)

2.7 De esta manera, el COSITUC es un comité de hecho encargado de la venta, administración y distribución del Boleto Turístico del Cusco. Cuya conformación se encuentra predeterminada por el artículo 25° del Reglamento de la Ley N° 28719, aprobado por Decreto Supremo N° 03-2011-MINCETUR; estando regulado por el Convenio de Bases y su Reglamento, la Ley N° 28719 y su Reglamento, así como por los acuerdos que adopte su Directorio y las disposiciones del artículo 130° y siguientes del Código Civil.

2.8 Siendo así, podemos colegir que el COSITUC es un comité de derecho privado que carece de personería jurídica de derecho público, por lo que no tiene la condición de entidad pública, por ende, se encuentra fuera del ámbito de aplicación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, sin que le resulte aplicable la LSC y demás disposiciones reglamentarias y complementarias referidas al régimen del servicio civil."[5] (Subrayado agregado)

[5] Servir. Informe Técnico Nº 189-2018-SERVIR/GPGSC

1.11 De manera que, a fin de evitar cualquier posible interpretación errónea sobre la naturaleza jurídica del COSITUC, se propone introducir expresamente que se trata de un comité de hecho, regulado por los acuerdos de su directorio y las disposiciones de los artículos 130 y siguientes del Código Civil, siendo un comité de derecho privado; asimismo, se precisa, en esa línea de ideas, que el personal del COSITUC está comprendido en el régimen laboral correspondiente a la actividad privada y la administración de las relaciones laborales se sujeta al mencionado régimen.

II. EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

2.1 La presente norma realiza la precisión que 10% será destinado exclusivamente al COSITUC para gastos administrativos y operativos, estableciendo seguridad jurídica en este sentido a fin de evitar que el COSITUC supere este límite.

2.2 También, busca garantizar el adecuado funcionamiento del COSITUC proponiendo una modificación a la Ley 28719, Ley del boleto turístico, introduciendo el artículo 13, que precisa su naturaleza jurídica a fin de que las entidades públicas reconozcan su adscripción al Derecho Civil, permitiéndose predictibilidad y seguridad jurídica al ordenamiento nacional, principios implícitos en nuestra Constitución según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con ello se garantiza, también, el mejor funcionamiento de la administración pública.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

3.1 En el aspecto económico, el 10 % destinar a los gastos administrativos y operativos del COSITUC, busca beneficiar a los integrantes del COSITUC, en tanto se busca la eficiencia en el gasto del Comité para evitar excesos y el monto a repartir descrito en el párrafo 1.3 del presente sea el máximo posible.

3.2 En cuanto a la precisión de la naturaleza jurídica, necesario establecer la precisión a fin de evitar errores interpretativos en merito a la seguridad jurídica que la ley debe generar para la sociedad.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

4.1 La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado IV del Acuerdo Nacional relativa a "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado", Política de Estado 24 sobre "Afirmación de un Estado eficiente y transparente".

4.2 Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 24 sobre "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", proyecto de ley vinculado a la "Modernización de la gestión del Estado y la administración pública" (punto 61) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR

Lima, 25 de abril de 2022.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DIAZ MONAGO Freddy Ronald FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2022 17:39:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/04/2022 15:56:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2022 16:55:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2022 16:40:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2022 10:55:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2022 16:34:13-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2022 16:34:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/04/2022 11:34:09-0500