

Carta N° 102-2025/DE/COMEXPERU

Miraflores, 26 de marzo del 2025

Congresista
ILICH FREDY LOPEZ UREÑA
Presidente de la Comisión de Economía,
Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente. –

Ref.: Proyecto de Ley N° 9371/2024-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de referencia (en adelante, “el Proyecto”) que establece nuevas disposiciones para los prestadores de servicios turísticos. Al respecto, destacamos los siguientes puntos:

- El establecimiento de una categoría única de servicios o actividades turísticas genera distorsión sobre actividades distintas como los “servicios de hospedaje” o el servicio de arrendamiento turístico, lo que impacta negativamente en la industria turística. Bajo esa línea, ya existen iniciativas legislativas con un marco regulatorio específico para el arrendamiento turístico.
- Una nueva propuesta de legislación en el sector debe fundamentar las razones del cambio bajo perspectivas económicas, legales, sociales, y de facilitación de negocios. La justificación presentada detrás de la propuesta legislativa es deficiente

En tal sentido, recomendamos que la Comisión realice modificaciones al Proyecto tomando en consideración las observaciones realizadas.

Asimismo, y en virtud del seguimiento de buenas prácticas regulatorias, sugerimos a su despacho realizar mesas técnicas de trabajo sobre la materia, convocando a el sector privado, el sector público, la academia y la sociedad civil a su participación. De igual

manera, nos ponemos a disposición para participar de las mesas o por cualquier requerimiento de información o experiencias comparadas que considere necesarias para la regulación.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY 9371/2024-CR

LEY DE PROMOCIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DESCENTRALIZADA

1. Sobre la categoría específica de “arrendamiento turístico”.

El establecimiento de la categoría de “prestadores de servicios de alojamiento” como única dentro del sector turístico desconoce diferencias entre segmentos del propio sector. Precisamente, no considera las diferencias entre el servicio de hospedaje y el arrendamiento turístico. Aquel se encuentra bajo las disposiciones específicas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)¹.

El arrendamiento turístico, por su parte, se caracteriza por su flexibilidad al acoger al arrendatario en un inmueble por una duración de tiempo corta. Es considerada una actividad complementaria y prestada por personas naturales, lo que directamente amplía la oferta turística.

En ese sentido, consideramos incoherente incluir a todas las actividades bajo una misma denominación, puesto que habilitaría la aplicación de las mismas obligaciones del hospedaje para el arrendamiento turístico, en detrimento de dicha actividad, por ejemplo. El generalizar obligaciones desincentivaría su práctica al establecer barreras de acceso y permanencia no proporcionales para actividades distintas.

2. Sobre la necesidad de regulación del “arrendamiento turístico”.

El arrendamiento turístico se enmarca en la categoría de contratos de arrendamiento, regulados por el Código Civil, que reconoce la autonomía de las partes para establecer libremente las condiciones de la transacción, siempre que estas no contravengan el orden público ni las buenas costumbres. En este sentido, las relaciones entre quienes ofrecen alojamiento temporal y quienes los contratan se encuentran sustentadas en principios de autonomía y buena fe. Así, existe una regulación general actualmente aplicable conformada por el Código Civil en relación con el arrendamiento² y la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Sin embargo, al intentar uniformizar los servicios de arrendamiento turístico con los servicios de hospedaje, se impondrían requisitos adicionales no correspondientes a la naturaleza jurídica del arrendamiento turístico (contrato de arrendamiento). Tales medidas diseñadas para establecimientos hoteleros restringirían la libertad de las partes para pactar las condiciones de su contrato.

Asimismo, regulaciones desproporcionadas incentivarían la informalidad, pues el enfrentamiento de altos costos o barreras administrativas diseñadas para un segmento de mercado distinto motivaría a los arrendadores a operar fuera del marco normativo. Esto

¹ Decreto Supremo N° 001-2015-MINCETUR, Reglamento de Establecimientos de Hospedaje (2015).

² Título VI del Código Civil publicado por el Decreto Legislativo N° 295.

generaría un mercado informal con menor calidad y seguridad, afectando tanto a los consumidores como a la capacidad del Estado de supervisar adecuadamente la actividad.

Sin perjuicio de ello, existen iniciativas legislativas que, a través de un análisis de proporcionalidad y estudio de la actividad específica de “arrendamiento turístico”, consideran sus características y condiciones particulares³. Estas establecen obligaciones para los arrendadores y garantías de seguridad para los arrendatarios. Además, dichos proyectos ya han sido aprobados de forma unánime en la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Son estas propuestas las que deberían tomar prioridad, para el caso del servicio de arrendamiento turístico temporario.

3. Mejora Regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

El sector turismo cuenta con una legislación general que permite el desarrollo de sus actividades, su regulación y determina autoridades competentes para su control⁴. La Exposición de Motivos indica que corresponde actualizar la norma por el solo hecho del paso del tiempo. Sin embargo, ello no justifica por sí solo modificar el régimen jurídico

³ Proyectos de Ley N° 9084/2024-CR y 9362/2024-CR.

⁴ Ley 29408, Ley General de Turismo (2009).

vigente. No obstante, se considera valioso fomentar espacios de análisis público-privado para identificar mejoras y, si es necesario, proponer una actualización del régimen turístico.

En esa línea, se aprecian aspectos que se sugiere reevaluar, como lo son la asignación de nuevas funciones al Mincetur (considerando los nuevos costos de cumplimiento), el establecimiento de espacios de coordinación interinstitucionales (se recomienda seguir un modelo similar al de las Mesas Ejecutivas del Ministerio de Economía y Finanzas), la creación de un sistema integral de información para la gestión del turismo (evitando duplicidad con páginas del Mincetur y PromPerú) y la vigencia de títulos habilitantes (armonizándolo con la vigencia indeterminada sujeta a fiscalización posterior, dispuesta en la Ley del Procedimiento Administrativo General).

De otro lado, manifestamos nuestra preocupación por la propuesta de creación de zonas especiales de desarrollo turístico (ZEDT). Esta iniciativa, que puede asemejarse a las zonas económicas especiales (ZEE), no impulsa el desarrollo de inversiones tan solo por el hecho de declarar espacios geográficos específicos dentro de un marco tributario y aduanero particular. La evidencia demuestra que las ZEE no han tenido el impacto esperado, debido a que su declaratoria podría ser condición necesaria, pero no suficiente. Al cierre de 2023, las exportaciones desde las ZEE sumaron US\$ 74.1 millones, lo que reflejó una caída interanual del 21%. Considerando ello, en lugar de proponer una ZEDT se sugiere asegurar la conectividad y disponibilidad de servicios en las zonas donde se busca atraer inversiones en turismo.

De igual forma, en cuanto a la Creación del Registro Nacional de asociaciones de turismo, se debe evaluar el alcance y establecer objetivos claros, así como indicadores cuantificables que permitan evaluar la efectividad de dicho registro y su impacto sobre la formalización, articulación y coordinación con los grupos asociados.

Con relación a los “prestadores de servicios turísticos”, se debe tener especial cuidado al tomar en cuenta a todos los actores determinados como prestadores de servicios turísticos. Se necesita considerar todas las categorías dentro de los servicios de alojamiento, agencias de viaje y turismo, servicios de restaurantes categorizados y calificados; entre otros.

Así, arrendamiento turístico se distingue del resto de prestaciones de servicios turísticos. Esta actividad es un claro ejemplo de cómo los modelos de economía colaborativa permiten una asignación eficiente de recursos. A través de este modelo, propietarios de inmuebles ofrecen sus espacios a turistas, cubriendo una necesidad de alojamiento

No obstante, es importante recordar al legislador que, a la luz de la regulación tanto constitucional⁵ como legislativa⁶ del derecho de propiedad, se establecen una serie de limitaciones a sus atributos, siempre que dicha limitación encuentre fundamento en un análisis exhaustivo de proporcionalidad (en este caso, la correlación entre el derecho de propiedad y el orden o seguridad públicos). Una regulación no acorde a estos estándares, lejos de facilitar los beneficios señalados en el párrafo anterior, procedería a vulnerar este derecho fundamental.

⁵ Constitución Política del Perú (1993). Artículo 70°.

⁶ Decreto Legislativo N° 295, Código Civil (1984). Libro V, de los Derechos Reales.

De igual forma, una regulación desproporcionada incrementaría los costos de transacción asociados al arrendamiento turístico. Por ejemplo, exigir el cumplimiento de estándares hoteleros, registros adicionales o procedimientos administrativos supone un incremento de costos para llegar a un acuerdo, y desincentivaría a los propietarios que participan de manera esporádica en este mercado. Esto no solo generaría barreras de entrada, sino que también limitaría la flexibilidad del modelo, afectando negativamente a los consumidores que buscan opciones de alojamiento accesibles y variadas.

Modelos como el arrendamiento turístico complementan la oferta de hospedaje tradicional, proporcionando alternativas que se ajustan a diferentes presupuestos y preferencias. Asimismo, ha permitido que el turismo se expanda más allá de los destinos tradicionales, llegando a áreas rurales o periféricas que no cuentan con infraestructura hotelera suficiente. Restringir esta actividad podría erosionar la competitividad del Perú frente a otros destinos turísticos que han adoptado enfoques regulatorios más equilibrados. Esto sería especialmente perjudicial en un contexto de recuperación económica postpandemia, donde el sector turístico necesita estímulos, no barreras adicionales.

Por otro lado, el Proyecto no justifica la excepción de la elaboración de su reglamento bajo el alcance del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR Ex Ante). Es necesario recordar que esta metodología tiene como finalidad medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia.

4. Conclusiones.

Por lo expuesto, recomendamos a la Comisión modificar el Proyecto tomando en consideración las siguientes observaciones:

- El establecimiento de una categoría única de servicios o actividades turísticas genera distorsión sobre actividades distintas como los “servicios de hospedaje” o el servicio de arrendamiento turístico, lo que impacta negativamente en la industria turística. Bajo esa línea, ya existen iniciativas legislativas con un marco regulatorio específico para el arrendamiento turístico.
- Una nueva propuesta de legislación en el sector debe fundamentar las razones del cambio bajo perspectivas económicas, legales, sociales, y de facilitación de negocios. Actualmente, los fundamentos detrás de la propuesta legislativa son deficientes. Una colaboración entre el sector público, privado y sociedad civil revelaría la necesidad de una actualización normativa.

Asimismo, y en virtud del seguimiento de buenas prácticas regulatorias, sugerimos a su despacho realizar mesas técnicas de trabajo sobre la materia, convocando a el sector privado, el sector público, la academia y la sociedad civil a su participación. De igual manera, nos ponemos a disposición para participar de las mesas o por cualquier requerimiento de información o experiencias comparadas que considere necesarias para la regulación.