

Carta N° 228-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 17 de octubre de 2022

Señor Congresista
EDGAR TELLO MONTES
Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2707/2022-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle 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 su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, nos referimos al Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone modificar e incorporar diversos artículos de la Ley N° 29408, Ley General del Turismo, el mismo que consideramos carece de estándares mínimos de análisis de impacto regulatorio, incurre en sobrerregulación, así como en ejercicios desproporcionados de la capacidad reguladora y sancionadora del Estado.

Al respecto, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Análisis del Proyecto.

a) Sobre la incorporación del artículo 7 a la Ley General de Turismo.

Este artículo propone que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) articule el desarrollo, investigación, difusión, preservación y control de la actividad turística de manera articulada con los Gobiernos regionales y locales.

Al respecto, en el marco del respeto a las competencias de las autoridades locales y regionales, consideramos importante brindar certeza respecto a que la implementación de los cambios propuestos a lo largo del Proyecto será de competencia exclusiva del Gobierno central a través del MINCETUR como autoridad competente y ente rector en materia de turismo. De esta manera, no solo se evitará posibles tratamientos diferenciados y discrecionales, sino que también se garantizará la uniformidad de la aplicación de la norma, en concordancia con los principios de uniformidad y predictibilidad contenidos en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único

Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, “la LPAG”).

Adicionalmente, el mismo artículo dispone la inclusión de la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) como organización gremial participante de las creadas Comisiones Regionales, Provinciales o Distritales de Turismo y Conservación del Entorno. Si bien consideramos positivo que se creen espacios de interacción público-privada, no creemos procedente el que se designe a organizaciones en particular, en vez de otras que también pudieran tener legitimidad o representatividad para participar, ello supondría un acto discriminatorio, en violación del principio de imparcialidad reconocido en el numeral 1.5 del artículo IV del título preliminar de la LPAG. Creemos que más bien se debería promover la participación libre de todas las organizaciones públicas o privadas interesadas o vinculadas al sector, con la finalidad de reunir las posiciones y aportes de todos los actores involucrados en el sector turismo.

b) Sobre la incorporación de los artículos 16, 16-A y 16-B a la Ley General de Turismo.

Estos artículos están referidos a la creación de un Registro Nacional de Turismo – RNT, en reemplazo del actual Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados, en el cual deberán inscribirse obligatoriamente todos los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en el Perú. Dado ello, se debe evitar una duplicidad de trámites contrario al principio de simplificación administrativa, según el cual se deben eliminar los requisitos, exigencias y formalidades innecesarios, de conformidad con el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM. Por ello, consideramos que no se deberían considerar estas disposiciones.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos importante detallar algunas consideraciones que deberían acompañar la creación de registros como el RNT, de acuerdo con los principios de mejora regulatoria y simplificación administrativa que gobiernan la gestión pública, y que se relacionan con estándares derivados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la que el Perú se encuentra en proceso de adhesión.

- ✓ En primer lugar, todo procedimiento administrativo debe evitar ser innecesario, injustificado, desproporcionado o redundante, según el Decreto Legislativo N° 1310.
- ✓ Todo registro debe ser lo más simple posible, de aprobación automática y en línea, a efectos de reducir las barreras de entrada a la actividad. Lo anterior tiene aún más sentido en el caso de registros de carácter informativo, y no para el trámite de licencias o habilitaciones.
- ✓ Se debe resguardar la información aportada al registro, como confidencial, en línea con los derechos constitucionales (como la intimidad familiar y personal) y la normativa de protección de datos personales. La información debe ser resguardada y utilizada exclusivamente por la autoridad administrativa competente, para los fines previstos en la Ley.
- ✓ Estos registros deberían actualizarse siempre que se den cambios en lo inscrito. Establecer obligaciones de renovación periódica supone sobredimensionar una carga que, por diseño, resulta innecesaria.
- ✓ Toda implementación de procedimientos debiera contemplar un sistema de fomento y acompañamiento para su cumplimiento, y no uno exclusivamente punitivo.

- ✓ La implementación de un sistema de registro debiera ser progresivo e iniciar el proceso de adecuación desde que se confirme el correcto funcionamiento de un sistema *online* de registro.
- ✓ Finalmente, al tratarse de registros informativos, sanciones por no hacerlo, como clausura o cierre de locales o actividades, resultan excesivamente gravosas y desproporcionadas, violando el principio de razonabilidad contenido en el artículo IV del título preliminar de la LPAG. No hallarse inscrito en un registro de carácter informativo supone una situación plenamente regularizable, por lo que no debería sancionarse con una medida extrema, como la clausura.

Finalmente, advertimos la referencia a la participación de CANATUR, para el otorgamiento de beneficios tributarios (art. 16-B). En línea con lo comentado anteriormente, tanto la mención y encargo de funciones a CANATUR, así como la obligación de que los prestadores de servicios turísticos deban ser formalizados por dicho gremio, configuran actos discriminatorios y vulneradores de la libertad de asociación. En otras palabras, devienen en disposiciones inconstitucionales. Debe quedar claro que las funciones de formalización de los prestadores de servicios turísticos son única y exclusivamente competencia del Estado, por lo que no cabe el traslado a entidades distintas. Menos aún, a una organización del sector privado que, además, funciona como gremio empresarial. En tal sentido, sugerimos eliminar la mención expresa en el artículo 16-B a esta entidad del sector privado.

c) *Sobre la incorporación del artículo 30 a la Ley General de Turismo.*

Este artículo incluye una serie de actividades que entrarían dentro del concepto de “proveedores de servicios turísticos”, abarcando, en el literal a), a las “viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente”.

Al respecto, si bien estamos de acuerdo en la necesidad de abordar la actividad de oferta de estos establecimientos de modo específico e independiente al servicio turístico tradicional, estimamos que deben tomarse en cuenta algunas consideraciones.

Como consecuencia de las particularidades de la actividad, esta debería hallarse sujeta a un régimen y trato diferenciados. En efecto, la oferta de viviendas turísticas supone una actividad distinta al hospedaje tradicional (ej. hotelería), pues quien la realiza, en general, suele ser un particular que decide ejercerla de manera no recurrente y complementaria a otra actividad que realiza de manera habitual. Además, no ofrece todos los servicios propios de la hostelería, ni mucho menos está dirigida al mismo público objetivo.

Una correcta regulación conllevará a una mejor adhesión de los agentes al régimen regulatorio, sin generar contingencias, distorsiones y desincentivos indeseados que limiten el desarrollo de la actividad económica y la innovación, en vista de que mucha de esta oferta se relaciona con los servicios brindados a través de plataformas digitales y también medios tradicionales, como diarios. En tal sentido, sugerimos eliminar la mención a las viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente del artículo 30 del Proyecto, con el objetivo de que puedan hallarse en una regulación que se enmarque dentro de la actividad que realizan estas personas, que es el arrendamiento temporal. A la fecha, dicha actividad ya se encuentra regulada por las normas propias del arrendamiento, contenidas en el Código Civil.

En última instancia, esta categoría debiera exceptuar a las viviendas primarias. No hacerlo supondría un desincentivo para los arrendadores, en tanto deberían registrar un inmueble particular para poder alquilarlo en un esquema no profesional, de manera parcial o estacional. Esto, pese a tener el derecho de hacerlo libremente en términos del Código Civil peruano y conforme al derecho constitucional de propiedad.

Finalmente, un esquema planteado en distintos países es que se excluya del alcance de estos regímenes a las actividades de viviendas turísticas que no superen un período anual determinado, que podría ser de (60) días calendario, por entenderla una actividad aislada y no habitual.

d) *Sobre la incorporación del artículo 31 a la Ley General de Turismo.*

Este artículo dispone varias de las obligaciones generales con las cuales deberán cumplir los prestadores de servicios turísticos. Relacionado con lo referido en el punto anterior, muchas de estas desnaturalizan parte de la actividad de las “viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente”. Como ya hemos mencionado, esta actividad no se asemeja al alojamiento tradicional, por lo que precisa de reglas acordes a la modalidad que se pretende regular. Caso contrario, se estarían generando barreras de entrada difíciles de superar para el ejercicio de esta actividad en específico, al generar restricciones excesivas y carentes de razonabilidad.

e) *Sobre la incorporación del artículo 48 a la Ley General de Turismo.*

Este artículo incorpora diversas categorías de turismo, como turismo de aventura, etnoturismo, ecoturismo, entra otras.

Al respecto, sugerimos eliminar la totalidad de este artículo, debido a que, para efectos del Proyecto, no son categorías necesarias, que, además, no se utilizan en el resto del cuerpo normativo. En consecuencia, estas definiciones no cuentan con regulación alguna, por lo que no tendrían efecto jurídico. Además, varias de ellas contienen conceptos ambiguos que podrían generar confusiones y no dar claridad sobre las situaciones comprendidas en cada una.

f) *Sobre la incorporación del artículo 52 a la Ley General de Turismo.*

Este artículo contiene una serie de lineamientos en el contexto de la COVID-19, como aforos reducidos, protocolos sanitarios, ente otros.

Al respecto, debe reconocerse que las medidas adoptadas durante la pandemia resultaron, en todos los casos, provisorias y con el fin de paliar la situación de emergencia sanitaria. Tan es así que durante los años 2020 y 2021 se emitieron una serie de medidas restrictivas de aforos para diversas actividades económicas, siendo muchas de estas disposiciones posteriormente derogadas. Como puede inferirse de lo indicado, la tendencia es que las restricciones realizadas a causa de la COVID-19 se hayan ido modificando o derogando en el tiempo, como ha venido sucediendo en el Perú. Por lo anterior, sugerimos eliminar el artículo.

2. 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.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone 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 no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

En claro incumplimiento del citado artículo 75° del Reglamento, el Proyecto no esgrime ningún análisis costo-beneficio, limitándose a citar literatura de 2020 para justificar intervenciones regulatorias en 2022. De esta manera, omite todos los elementos a evaluar que exige el Reglamento, imponiendo, por ejemplo, que los prestadores de servicios turísticos adopten disposiciones para prevenir la COVID-19 en una etapa donde las restricciones están siendo progresivamente eliminadas. Otro ejemplo de la falta de AIR se refleja en el artículo 6° del Proyecto, el cual es casi una copia literal del artículo 12° de la Ley colombiana N° 1101 de 2006, Ley que modifica la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo.¹

¹ Ley 1101 de 2006. Ley por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. (22 de noviembre de 2006). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22241#:~:text=Cr%C3%A9ase%2C%20a%20parti%20de%20la,capacitaci%C3%B3n%20y%20la%20calidad%20tur%C3%ADsticas>

Así pues, el Proyecto no solo no cumple con realizar un adecuado AIR, sino que adolece de aspectos básicos en su fundamentación, como son la identificación del problema a resolver y del objetivo a alcanzar.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos ponemos a disposición para trabajar conjuntamente en la elaboración de una regulación que cumpla con los loables objetivos del Proyecto, de la mano con evidencia empírica y económica, así como de un análisis de impacto regulatorio que sustente las medidas adoptadas. Del mismo modo, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General