

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO ‘CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ’, DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES”.

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Período Anual de Sesiones 2020-2021

PREDICTAMEN

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el proyecto de ley siguiente:

- ❖ **Proyecto de Ley N° 2532/2017-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario **NO AGRUPADOS**, a iniciativa del ex congresista **BIENVENIDO RAMÍREZ TANDAZO**, con el que se propone la *Ley de Promoción Turística para el departamento de Tumbes que amplía beneficios de la Ley 29285 para los vuelos desde y hacia el Aeropuerto CAP. FAP Pedro Canga Rodríguez, distrito y provincia de Tumbes*.
- ❖ El glosado proyecto legislativo, cumple con los requisitos formales establecidos por los artículos 75° y 76° -inciso 2)- del Reglamento del Congreso de la República; motivo por el cual, la Comisión procedió a solicitar las pertinentes opiniones para el estudio correspondiente.

I. SITUACIÓN PROCESAL:

a) Antecedente.

El Proyecto de Ley 2532/2017-CR, ingresó a Trámite Documentario el 08 de marzo de 2018. Fue decretado el 13 de marzo de 2018 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y, a esta Comisión, como Primera y Segunda Comisión Dictaminadora.

b) Opiniones solicitadas.

Fecha:	Institución:	Documento:
21/03/18	Ministerio de Economía y Finanzas.	Oficio N° 0569-2017-18/CCET-CR.
21/03/18	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	Oficio N° 0570-2017-18/CCET-CR.
21/03/18	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	Oficio N° 0571-2017-18/CCET-CR.
21/03/18	Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional.	Oficio N° 0572-2017-18/CCET-CR.
20/03/18	International Air Transport Association.	Oficio N° 0573-2017-18/CCET-CR.
22/03/18	Gobierno Regional Tumbes.	Oficio N° 0574-2017-18/CCET-CR.
22/03/18	Municipalidad Provincial de Tumbes.	Oficio N° 0575-2017-18/CCET-CR.

c) Opiniones e información recibida.

Fecha:	Institución:	Documento:
02/05/18	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	Oficio N° 784-2018-MTC/01.
05/07/18	Gobierno Regional Tumbes.	Oficio N° 485-2018-GRT-GGR-SGR-SG.
16/10/18	Ministerio de Economía y Finanzas.	Oficio N° 1431-2018-EF/10.01.
15/04/19	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	Oficio N° 160-19-MINCETUR/DM.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:

El texto legal contenido en el Proyecto de Ley N° 2532/2017-CR, es el siguiente:

“Ley de Promoción Turística para el departamento de Tumbes que amplía beneficios de la Ley 29285 para los vuelos desde y hacia el Aeropuerto ‘Cap. FAP Pedro Canga Rodríguez’, distrito y provincia de Tumbes”.

Artículo 1°.- Objeto de la Norma. La presente norma tiene el objeto de promover el flujo turístico al departamento de Tumbes, ampliando los beneficios tributarios otorgados mediante la Ley

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO 'CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ', DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES'.

29285 a las empresas de transporte aéreo, que prestan servicios de transporte de pasajeros desde o hacia la ciudad de Tumbes.

Artículo 2°.- Ampliación. *Ampliase los beneficios establecidos en la Ley 29285 a las empresas de transporte aéreo, que prestan servicios de transporte de pasajeros desde o hacia el aeropuerto "Cap. FAP Pedro Canga Rodríguez", distrito, provincia y departamento de Tumbes.*

Artículo 3°.- Vigencia. *Las medidas extraordinarias establecidas en la presente Ley tienen una vigencia de cinco (05) años y rigen a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de publicación de la presente Ley en el diario Oficial El Peruano.*

Artículo 4°.- Excepción. *Exceptúese a la presente Ley de lo dispuesto en el literal e) del artículo 2° del Decreto Legislativo 977 Decreto Legislativo que establece la Ley Marco para la Dación de Exoneraciones, Incentivos o Beneficios Tributarios.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Reglamento y Conexos. *Otorgase al Poder Ejecutivo treinta días impostergables para la aprobación y publicación del reglamento mediante Decreto Supremo y demás normas reglamentarias necesarias para la adecuada aplicación de la presente ley".*

III. MARCO NORMATIVO:

- a) Constitución Política del Perú de 1993.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- d) Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- e) Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- f) Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- g) Ley N° 28158; Ley que modificó la Ley N° 27750, publicidad de los proyectos de contrato y de los contratos definitivos de transferencia de acciones y activos de propiedad del Estado.
- h) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- i) Ley N° 29285, Ley que establece la emisión de Documentos Cancelatorios-Tesoro Público para el pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) que grave los servicios de transporte aéreo de pasajeros desde o hacia la ciudad de Iquitos.
- j) Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- k) Ley N° 29408, Ley General de Turismo.
- l) Ley N° 29721, Ley de Promoción Turística para los vuelos desde y hacia el Aeropuerto Padre José Aldamiz, distrito y provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.
- m) Ley N° 29742, Ley que deroga los Decretos Legislativos 977 y 978, y restituye la plena vigencia de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- n) Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año 2021.
- o) Ley N° 30712, Ley que restablece la vigencia de la Ley 29285 y establece una Compensación que impulse la conectividad en el departamento de Loreto.
- p) Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- q) Decreto Legislativo N° 977, *Decreto legislativo que establece la ley marco para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.*
- r) Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto.
- s) Decreto Supremo N°103-99-EF, Reglamento de Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- t) Decreto Supremo N°179-2004-EF, Texto único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.
- u) Decreto Supremo N°025-2009-EF, Reglamento de la Ley N° 29285.
- v) Decreto Supremo N°003-2010-MINCETUR, Reglamento de la Ley General de Turismo.
- w) Decreto Supremo N°195-2011-EF, Reglamento para la adecuada aplicación de la Ley N° 29721.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO 'CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ', DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES'.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:

a) Análisis Técnico.

En la Exposición de Motivos contenido en el proyecto legislativo bajo análisis, se realizó la reseña histórica de Tumbes, como punto de encuentro entre las culturas andina y europea, pasando por su emancipación política el 07 de enero de 1821, su inclusión en la Intendencia de Trujillo creada por José de San Martín, la vital participación de los tumbesinos en el conflicto con el Ecuador en 1941, llegando a la categoría de Provincia Litoral el 20 de diciembre de 1901, luego de haber sido provincia del departamento de Piura y, posteriormente, elevado a la categoría de departamento el 25 de noviembre de 1942, por Ley N°9667. El 01 de marzo de 1988, formó parte de la Región Grau, Ley N°24793; y, el 01 de julio de 1998, recobró su condición autónoma de departamento y región, creándose el CTAR-Tumbes y, después, el año 2003, por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N°27867, se creó el Gobierno Regional Tumbes, instalándose el 01 de enero de 2003, su primera gestión elegida por voto universal y directo.

En cuanto al turismo del departamento de Tumbes, se destacan los destinos de sus paradisíacas playas de aguas tibias de acogedor clima, donde se practican diversos deportes acuáticos, pesca submarina y de altura, atrayendo "veraneantes" en cualquier época del año por su denominada: ciudad del "eterno verano", así como por su circuito de playas: Punta Sal, Canoas, Punta Mero, Acapulco, Bocapán, Los Pinos, Zorritos, Santa Rosa, Caleta Grau, Puerto Loco, Bonanza, La Cruz, Jeli, Playa Hermosa, Puerto Pizarro, El Bendito, entre otras, complementadas por "Hervideros".

Además, posee el único río navegable de la costa peruana que permite el deporte del canotaje, paisajes ecológicos y recursos naturales de aguas marinas calientes, superficiales o subterráneas, dulces y salobres, así como su extraordinaria biodiversidad: pesca, caza, extracción forestal, ganadería, agricultura y ecoturismo. Reserva de petróleo, gas, carbón y minerales no metálicos; motivo por el cual, se crearon las Áreas Naturales Protegidas: **i)** El Parque Nacional Cerros de Amotape de 91300 Hás (protege los mejores bosques secos ecuatoriales de la Costa del Pacífico), **ii)** Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes de 2 972 Hás (protegen una porción de manglar, formación vegetal propia de la eco-región del mar tropical) y, **iii)** Zona Reservada de Tumbes de 75 102 Hás (que protegen una buena porción de la eco-región del bosque tropical de Tumbes).

La propuesta tiene como objeto, el de promover el flujo turístico al departamento de Tumbes, ampliando los beneficios tributarios otorgados por la Ley N° 29285 a las empresas de transporte aéreo que brindan servicio de transporte de pasajeros y carga desde o hacia el aeropuerto "Cap. FAP Pedro Canga Rodríguez", distrito, provincia y departamento de Tumbes, con cinco (05) años de vigencia que regirán a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano"; para tal efecto, se exceptúa de lo dispuesto en el artículo 2° .e) del Decreto Legislativo N° 977, Ley Marco para la Dación de Exoneraciones, Incentivos o Beneficios Tributarios.

b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma.

El artículo 103° de la Constitución Política del Perú, establece que sí se pueden expedir leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas; y, la glosada Carta Fundamental, no ampara el abuso del derecho.

De otro lado, los artículos 4° y 5° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N°29158, establecen como competencias exclusivas del precisado Poder del Estado: diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; siendo que, la política sectorial, constituye el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO 'CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ', DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES".

la realidad regional y local, en armonía con el carácter unitario y descentralizado del Gobierno de la República y, su cumplimiento, es responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. El ejercicio de dichas competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los citados niveles de gobierno, está regido por la invocada Carta Magna; la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867; Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, y las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.

Asimismo, conforme al artículo 3° de la Ley General de Turismo, Ley N° 29408, concordante con el artículo 5° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, son principios de la actividad turística, entre otros: **i) Desarrollo Sostenible:** El desarrollo del turismo debe procurar la recuperación, conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social, el uso responsable de los recursos turísticos, mejorando la calidad de vida de la población local y fortaleciendo su desarrollo social, cultural, ambiental y económico; **ii) Fomento de la Inversión Privada:** El Estado fomenta y promueve la inversión privada en turismo que contribuya a la generación de empleo, mejora de calidad de vida de la población anfitriona y transformación de recursos turísticos en productos turísticos sostenibles; **iii) Descentralización:** El desarrollo turístico es responsabilidad e involucra la participación e integración de los gobiernos regionales, municipalidades y poblaciones locales, para el beneficio directo de la población; **iv) Calidad:** El Estado, en coordinación con los actores de la actividad turística, promueve e incentiva la calidad de los destinos turísticos para la satisfacción de los turistas, así como acciones y mecanismos que permitan la protección de sus derechos; **v) Cultura Turística:** El Estado promueve la participación y compromiso de la población en general y de los actores involucrados en la actividad turística para generar condiciones que permitan el desarrollo del turismo, fomentando su conocimiento, fortalecimiento y desarrollo sostenible; **vi) Identidad:** El desarrollo del turismo contribuye al proceso de identidad e integración nacional, promoviendo en especial la identificación, rescate y promoción del patrimonio inmaterial con participación y beneficio de las poblaciones locales; y, **viii) Conservación:** El desarrollo de la actividad turística no debe afectar ni destruir las culturas vivas, ni los recursos naturales, debiendo promover su conservación. La actividad turística está sustentada en el rescate y revaloración de la cultura ancestral.

Bajo este contexto, con el proyecto legislativo que nos ocupa, se pretende promover el turismo en Tumbes, tanto local como extranjero, generando inversiones y empleo, cuya actividad tiene un gran potencial y con gran futuro que permitirá mejores ingresos para la fuerza productiva del departamento; pues, con la mayor frecuencia de vuelos y de pasajeros, debido a la reducción del costo del boleto, generará tributos y puestos de trabajo que pueden mantenerse por dicha frecuencia, el acceso rápido a las vías y eficiente para una zona en que por las constantes lluvias ha padecido de aislamiento territorial, social, económico y político; y, la reducción del costo de los traslados favoreciendo el desarrollo de los negocios en la frontera; es decir, el beneficio es evitar el encarecimiento de los pasajes aéreos, promoviéndose el mayor flujo de traslados desde y hacia el aeropuerto "Cap. FAP Pedro Canga Rodríguez" del distrito, provincia y departamento de Tumbes; situación en la que el Ministerio de Economía y Finanzas, emitiría los Documentos Cancelatorios del Tesoro Público, para la "cancelación del IGV" que deben pagar las empresas de transporte.

c) Análisis de las Opiniones Recibidas.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Oficio N°0784-2018-MTC/01 del 30 de abril de 2018, le remitió a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, los Informes N°025-2018-MTC/12.LEG y N°1442-2018-MTC/08 de la Dirección General de Aeronáutica Civil y de la Oficina General de Asesoría Jurídica, con los cuales, se **observó** el Proyecto de Ley, por las conclusiones:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO 'CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ', DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES'.

- Carece de la fundamentación que demuestre la necesidad de otorgar a Tumbes los beneficios de la Ley N°29285, ni resulta concordante con el tratamiento de la Ley N°30712; pues, dicha ciudad, no presenta la situación de aislamiento que tienen Iquitos y Puerto Maldonado, esto es, las limitaciones de conexión a través de otros medios de transporte.
- La iniciativa legislativa no se encuentra dentro de los alcances de la Ley N°29285, pues esta se aprobó con el fin de promover y facilitar el acceso por vía aérea a la ciudad de Iquitos al estar aislada geográficamente, situación que no presenta Tumbes; más aún si se tiene en cuenta el tratamiento previsto en la Ley N°30712, no siendo es el mismo de la acotada Ley N°29285.

Gobierno Regional Tumbes, con Oficio N°485-2018/GRT-GGR-SGR-SG del 19 de junio de 2018, le remitió a esta Comisión, el Informe N°338-2018/GRT-GGR-ORAJ, emitido por la Oficina Regional de Asesoría Jurídica con fecha 06 de junio de 2018, con el cual, se opinó por la **procedencia** del respaldo al Proyecto Legislativo materia del presente Dictamen.

Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 1431-2018-EF/10.1 del 16 de octubre de 2018, remitió a la Comisión, el Informe N°283-2018-EF/61.01 de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de fecha 04 de septiembre de 2018, con el cual, se **observó** el Proyecto bajo análisis; pues, el uso de los Documentos Cancelatorios-Tesoro Público (DCTP) de la Ley N°29285, no consiste en otorgar la exoneración del IGV o de algún beneficio tributario que libere el pago del IGV a las empresas que brindan el servicio de transporte aéreo de pasajeros desde o hacia Iquitos o Madre de Dios, sino que involucra la disposición y asignación de recursos del Tesoro Público; es decir, es un subsidio y un gasto en el que el Estado tiene que incurrir (desde el 2009 a 2017 fue de S/ 280 millones). La aplicación de la propuesta afectaría la liquidez de la Caja Fiscal y repercutiría en un mayor gasto para la entidad que asuma el financiamiento del beneficio que, a la vez, no se ha precisado quién sería. Tampoco se ha acompañado la evaluación presupuestal que acredite la disponibilidad de los créditos presupuestarios, ni el impacto, ni el análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; contravieniéndose el Equilibrio Presupuestario. Además, representaría un gasto corriente no programado, cuyo costo fiscal a cargo del Estado, pone en riesgo el cumplimiento de la senda del déficit establecido en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM 2018-2021)¹ y el Informe de Actualización de Proyectos Macroeconómicos (IAPM 2018-2021)². De aprobarse, solo se beneficiaría una sola empresa: Lan Perú S.A. (LATAM).

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, con Oficio N°160-2019MINCETUR-DM del 12 de abril de 2019, le remitió a esta Comisión el Informe Legal N°65-2019-MINCETUR/VMT/DGPDT-FETF de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico del 02 de abril de 2019, concluyéndose que no es el Sector competente para emitir opinión para el Proyecto de Ley 2532/2017-CR; pues, se encuentra sustentado en temas de beneficios tributarios.

d) Análisis de la Comisión.

Se debe precisar que, al formalizarse el Proyecto de Ley que nos ocupa (08 de marzo de 2018), el invocado Decreto Legislativo N° 977, había sido **derogado** por el literal a) de la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29742, Ley que restituye la plena vigencia de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía³ e, incluso, se declaró inconstitucional⁴; motivo por el cual, no puede exceptuarse con una norma derogada y, además, declarada inconstitucional.

¹ Aprobado en Sesión del Consejo de Ministros del 23 de agosto de 2017.

² Publicada con fecha 27 de abril de 2018.

³ Ley N° 27037, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 09 de julio de 2011.

⁴ Expediente N° 016-2007-PI-TC: Por el Resolutivo N° 02, publicada el 16 de abril de 2009. Conforme al Resolutivo N° 03, se declaró la vacatio de la acotada Sentencia hasta que el Congreso de la República legisle sobre la materia, respetando la interpretación del Tribunal Constitucional del último párrafo del artículo 79° de la Constitución (Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 09 de julio de 2011).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO ‘CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ’, DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES”.

Asimismo, en lo que respecta a la fundamentación jurídica de la iniciativa legislativa en análisis, se sustentó la inclusión del departamento de Tumbes en la Ley N° 28158; pero, con la citada ley⁵, se modificó la Ley N° 27750, respecto de la obligación de publicidad de los proyectos de contrato y de los contratos definitivos de transferencia de acciones y activos de propiedad del Estado que, evidentemente, no guarda relación alguna con la naturaleza de la propuesta normativa.

En otro extremo, efectivamente, con la **Ley N° 29285**, se aprobó la emisión de los denominados: “*Documentos Cancelatorios-Tesoro Público*” para el pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) que grave el servicio de transporte aéreo de pasajeros desde o hacia la ciudad de Iquitos⁶, norma extraordinaria que permite la promoción y facilitación del acceso por vía aérea a dicha ciudad, coadyuvando su interconexión con el resto del país y, después, fue ampliado ese beneficio con la **Ley N° 29721** para los vuelos desde y hacia el Aeropuerto Padre José Aldamiz, distrito y provincia Tambopata, departamento de Madre de Dios, así como la exoneración del servicio de transporte de carga aérea, desde o hacia dicho aeropuerto y la provincia de Purús, distrito de Breu Yurúa, departamento de Ucayali⁷. Posteriormente, con la Ley⁸ N° **30712**, se estableció a partir del 01 de enero de 2019 una compensación económica para impulsar la conectividad en el departamento de Loreto, sustituyéndose el beneficio regulado en la citada Ley N° 29285, por una transferencia de recursos a favor del Gobierno Regional Loreto, en un monto equivalente a los “*Documentos Cancelatorios-Tesoro Público*” del Ministerio de Economía y Finanzas, los que se actualizarán año a año, utilizándose el deflactor implícito del Producto Bruto Interno (PBI); coligiéndose entonces que, en atención a las normas con las cuales se han fundamentado la iniciativa legislativa que es materia del presente Dictamen, de un lado, **la finalidad** de la glosada Ley N° 29285 (coadyuvar el acceso a una ciudad aislada geográficamente), no es la misma que la del proyecto (promover el turismo en Tumbes), situación jurídica que no se enmarca en lo previsto por el artículo 9° de la citada Ley⁹ N° 29285; y, de otro, el tratamiento del financiamiento primigenio señalado en la Ley N° 29285, se varió con la aprobación de la acotada Ley N° 30712, la misma que ya se encontraba vigente desde el 31 de diciembre de 2017, esto es, el día en que se formalizó el Proyecto de Ley N° 2532/2017-CR que nos ocupa (08 de marzo de 2018) y que tampoco se consideró.

Al respecto, el *Principio de Coherencia Normativa (Unidad Lógica o Ausencia de Contradicciones)*, establece que no deben existir conflictos, contrariedades o antinomias entre las normas¹⁰; pues, estas son consecuencia de la actividad interpretativa que implica observar *mínimos criterios de logicidad*, situación que no fue advertida al motivarse el acotado Proyecto de Ley bajo análisis, toda vez que, en virtud del artículo 1° contenido en la Ley N° 29285, **su objeto** es dictar medidas extraordinarias que permitan promover y facilitar el acceso por vía aérea a la ciudad de Iquitos, coadyuvando a su interconexión con el resto del país; mientras que, el objeto propuesto a través del artículo 1° de la iniciativa legislativa, es: “(...) promover el flujo turístico al departamento de Tumbes (...)”; motivo por el cual, al postularse dicha iniciativa, no se cumplió con la observancia de los mínimos criterios de logicidad materia del invocado Principio.

Por último, en cuanto a las disposiciones de naturaleza tributaria contenidas en el Proyecto de Ley materia del presente Dictamen, evidentemente, no se consideró el Principio de Equilibrio

⁵ Ley N° 28158, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 02 de marzo de 2004.

⁶ Ley N° 29285, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 30 de noviembre de 2008.

⁷ Ley N° 29721, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 25 de junio de 2011.

⁸ Ley N° 30712, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 30 de diciembre de 2017.

⁹ **Artículo 9°.- Extensión de la Norma:** Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, pueden incluirse otras localidades beneficiarias de la presente Ley, siempre y cuando se encuentren aisladas geográficamente.

¹⁰ **Rodilla, Miguel Ángel.** ¿Unidad lógica o dinámica? Coherencia y sistema jurídico en Kelsen. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho N° 32 [2009] ISSN: 0214-8676, Página N° 275.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO ‘CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ’, DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES”.

Presupuestario, consagrado en los artículos 78° de nuestra Carta Magna y 2° -inciso 2.1.), numeral 1)- del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto¹¹, Decreto Legislativo N° 1440, situación jurídica que, efectivamente, descalifica la glosada iniciativa legislativa para los efectos de su aprobación por parte de esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO:

Conforme al análisis precedente, con el Proyecto de Ley N° 2352/2017-CR, se pretende promover el flujo turístico al departamento de Tumbes, ampliándose los beneficios tributarios otorgados con la Ley N° 29285 a las empresas de transporte aéreo que brindan sus servicios de transporte de pasajeros desde o hacia el aeropuerto “Cap. FAP Pedro Canga Rodríguez” por el período de 05 años, computados desde el primer día del mes siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Bajo este contexto y, en atención a la Exposición de Motivos del acotado Proyecto de Ley, se ha podido advertir que este carece del pertinente análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; es decir, en virtud del *Principio de Temporalidad de la Norma*, se inobservó lo que establecía el artículo 3° -literal d)¹²- de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018; y, para los efectos de la elaboración del presente Dictamen, los artículos 2° del glosado Decreto Legislativo¹¹ y 3° de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público¹³ para el Año Fiscal 2021; pues, en la fecha de presentación de la iniciativa legislativa que nos ocupa, esto es, el día 08 de marzo de 2018, no se acreditó la disponibilidad de los créditos presupuestales suficientes, para los fines precisados en la norma propuesta y, tampoco, se estimó cuál sería el impacto que se generaría en el presupuesto del Estado con la implementación de dicha disposición.

En este orden, conforme lo sostiene **Pérez Paredes**¹⁴, al comentar el artículo 79° de la invocada Carta Fundamental, se prohíbe a los representantes ante el Congreso, presentar iniciativas que crean o aumentan el gasto público, salvo el caso de su presupuesto; toda vez que, lo que busca la citada norma, es “cautelar el equilibrio presupuestal del Estado, impidiendo que los proyectos legislativos presentados puedan afectarlo bajo criterios meramente políticos”.

¹¹ **Artículo 2°.- Principios.**

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

¹² **Artículo 3°.- Reglas para la Estabilidad Presupuestaria:** Durante el Año Fiscal 2018, las entidades señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 2 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, deben cumplir con las siguientes reglas: [...]

d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, y un análisis del costo- beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo- beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo. [...]

¹³ **Artículo 2°.- Estabilidad Presupuestaria:** [...]

2.2. Durante el Año Fiscal 2021, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas: [...]

4 Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.

¹⁴ **Pérez Paredes, Yon Javier** (2019). En: *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina. Cuadernos de Capacitación Parlamentaria N° 02 del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República (CCEP). Páginas N° 23- N° 24.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2532/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA PARA EL DEPARTAMENTO DE TUMBES QUE AMPLÍA BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO ‘CAP. FAP PEDRO CANGA RODRÍGUEZ’, DISTRITO Y PROVINCIA TUMBES”.

En estos linderos, esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo, ha podido determinar que el proyecto de ley bajo análisis, sí generará gasto al erario nacional; motivo por el cual, en virtud de lo establecido por el artículo 79° de la invocada Carta Fundamental, los representantes ante el Congreso, no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto; más aún si, la norma citada (Decreto Legislativo N° 977) en el propuesto artículo 4° para la dación de leyes que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se encuentra derogada.

VI. RECOMEDACIÓN.

Congruente con el invocado marco legal vigente y, conforme a lo establecido en los artículos 79° de nuestra Carta Fundamental y 70°-literal c)- del Reglamento del Congreso de la República, esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo, recomienda la **no aprobación** del Proyecto de Ley N° 2532/2017-CR; y, en consecuencia, se dispone el correspondiente envío al archivo, en el modo y forma de ley.

Salvo mejor parecer.

Dese Cuenta.

Sala Virtual de la Comisión.

Lima, 10 de marzo de 2021.