

LEY QUE REGULA LAS MODALIDADES DEL
TURISMO DE AVENTURA

PROYECTO DE LEY N° 3971/2018-CR

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa del congresista Moisés Guía Pianto, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:



LEY QUE REGULA LAS MODALIDADES DEL TURISMO DE AVENTURA

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es regular las actividades propias del turismo de aventura que se desarrollan en un ambiente natural, sea agua, tierra o aire y que implican destreza y riesgos en su ejecución.

Artículo 2.- Definiciones

Para la aplicación de la presente ley se tiene en consideración que las definiciones de las actividades y entidades relativas a Turismo de Aventura se consignarán en el Reglamento de la presente ley, debido al carácter dinámico de las actividades y entidades que se vinculan a la misma.

Artículo 3.- Modalidades de Turismo de Aventura

Las modalidades de turismo de aventura son aprobadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) mediante resolución ministerial, determinando cuáles serán éstas y garantizando la seguridad personal, los requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos y/o agencias de viaje que brindan servicios de turismo aventura, tanto de los usuarios como de sus trabajadores, y los equipos necesarios para su ejecución, según las diferentes actividades señaladas en cada una de las modalidades del turismo de aventura.

CAPITULO II

FUNCIONES DE LOS ORGANOS COMPETENTES

Artículo 4.- De los órganos competentes

Los órganos competentes para la aplicación de la presente Ley son el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), en el ámbito de Lima Metropolitana; y las direcciones regionales de Comercio Exterior y Turismo de los Gobiernos Regionales, o quienes hagan sus veces, dentro del ámbito de su competencia administrativa, según el artículo 63° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Artículo 5.- Sobre el rol de Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de colaboración con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a fin que puedan contar con personal especializado, cuando lo requieran, para poder efectuar labores de fiscalización y sanción sobre el cumplimiento de las obligaciones que tienen los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 6.- Sobre el rol de los gobiernos regionales y las direcciones regionales de Comercio Exterior y Turismo

Los gobiernos regionales brindarán apoyo a las direcciones regionales de Turismo para que puedan acciones de fiscalización a la prestación de los servicios de turismo de aventura; así como para facultarlos para que puedan tercerizar la actividad de fiscalización mediante convenios suscritos con entidades públicas o privadas, de manera transitoria, y así recibir la colaboración mencionada en el artículo 5 de la presente ley.

Artículo 7.- Sobre las competencias de control y decomiso

Las direcciones regionales de Comercio Exterior y Turismo también están facultadas a clausurar las oficinas prestadoras de servicios turísticos por faltas reincidentes o graves, además del decomiso y/o destrucción, con apoyo policial, de equipos que ponen el peligro inminente la vida de los turistas.

Esta función será coordinada con los gobiernos locales.

Artículo 8.- Parámetros que deben dirigir cada modalidad de turismo de aventura

Las modalidades turísticas aludidas en el artículo 3 de la presente ley como de turismo de aventura, señaladas en el artículo 35 de la Ley General de Turismo, serán reglamentadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través de un cuerpo normativo específico para cada actividad, a fin de garantizar el cumplimiento de estándares técnicos, de seguridad, adecuado mantenimiento de los equipos a usarse y el control que permita el ejercicio saludable de esta oferta turística.

Asimismo, los criterios técnicos relativos a estándares de equipamiento y seguridad para la prestación de servicios serán desarrollados por el Instituto Nacional de Calidad (Inacal) mediante la aplicación de normas técnicas peruanas, las que serán adoptadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y aprobadas mediante resolución ministerial.

El Programa de Manejo de Riesgos y Atención de Emergencias se presentará de acuerdo al formato aprobado por el Viceministerio de Turismo.

Artículo 9.- Fiscalización del cumplimiento de los parámetros de las modalidades de turismo de aventura

Los gobiernos regionales, desde las direcciones regionales de Comercio Exterior y Turismo, implementarán las normas señaladas en el Artículo 8°. Asimismo, desarrollarán tareas de supervisión y fiscalización en los lugares donde se desarrollan estas actividades.

Quedan sujetos a las regulaciones de la presente ley aquellas empresas o prestadores de servicios turísticos que proporcionen u ofrezcan servicios de turismo aventura en todo el territorio nacional, así como los turistas que soliciten tales servicios.

Artículo 10.- Aprobación, identificación y autorización de las modalidades de turismo de aventura

Sobre la aprobación, identificación y autorización de las modalidades de Turismo de Aventura:

- a) Las modalidades de turismo de aventura serán aprobadas mediante resolución ministerial del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, de acuerdo con el artículo 8 de la presente ley.
- b) El órgano competente identificará y autorizará los lugares en los cuales se desarrollarán la o las modalidades de turismo de aventura, en el ámbito de sus competencias.

- c) Cuando el órgano competente identifique alguna modalidad de turismo de aventura no aprobada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, solicitará a la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico, o la que haga sus veces, su aprobación correspondiente, acompañando a su solicitud el informe técnico de sustento respectivo.
- d) El órgano competente autorizará a las personas jurídicas de derecho público y/o privado la instalación de infraestructura para el desarrollo de la o las modalidades de Turismo de Aventura, sea que se desarrollen en espacios públicos y/o privados, teniendo como principal finalidad el aseguramiento de la integridad física del turista.

Artículo 11.- Del Ministerio de Trabajo y las competencias laborales

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) considerará como prioridad la Certificación de las Competencias Laborales, para garantizar la idoneidad del personal responsable de guiar e instruir a los turistas en el desenvolvimiento y uso del equipo del tipo determinado de Turismo de Aventura.

CAPITULO III DE LAS AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO AUTORIZADAS PARA PRESTAR EL SERVICIO DE TURISMO DE AVENTURA

Artículo 12.- Requisitos para prestar el servicio

El servicio de turismo de aventura es prestado únicamente por Agencias de Viajes y Turismo, las que deberán contar con el Certificado de Autorización otorgado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), así como cumplir con las disposiciones establecidas en la presente ley, su reglamento y en el Reglamento de Agencias de Viajes y Turismo vigente.

Artículo 13.- Vigencia de los títulos habilitantes de las agencias de viajes y turismo

Las direcciones regionales de Turismo expedirán títulos de habilitación de servicios turísticos con una vigencia de dos años para garantizar que los prestadores de servicios actualicen sus requisitos y condiciones exigidas para la prestación de estos servicios.

Artículo 14.- De la información a proporcionar al turista

Las agencias de viajes y turismo que prestan el servicio de turismo de aventura deberán especificar los lugares y modalidades del turismo de aventura en las que

prestará sus servicios, el equipamiento a utilizar y las medidas de prevención y seguridad que proporcionará al turista.

Las agencias de viajes y turismo que prestan el servicio de turismo de aventura entregarán al turista un texto impreso que contenga las obligaciones de la agencia de viajes y turismo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Desarrollo de la actividad en áreas naturales protegidas

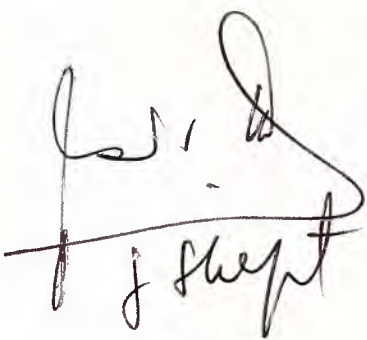
Las actividades de turismo de aventura que se desarrollen en áreas naturales protegidas cumplirán, además de los requisitos señalados en la presente Ley y su reglamento, con los requisitos y procedimientos establecidos por el Ministerio del Ambiente, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

SEGUNDA.- Reglamento de la Ley

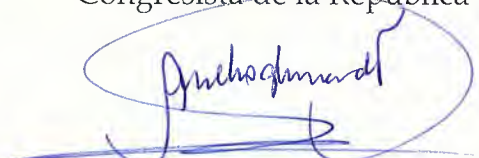
Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, se aprueba el reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario.

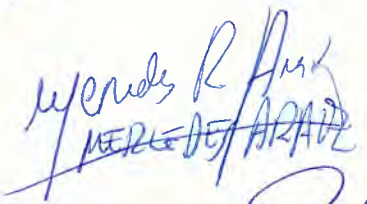
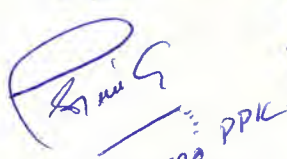
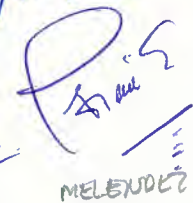
TERCERA.- Del plazo para la gestión y cumplimiento de las disposiciones de la ley

Las personas naturales y jurídicas que vienen prestando el servicio de turismo de aventura deberán adecuarse a las disposiciones establecidas en la presente Ley y su reglamento en el plazo de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la publicación del reglamento de la presente Ley.





MOISÉS GUÍA PIANTO
Congresista de la República

CHOQUEHUANCA


MERCEDES R. ARAYA

PPK

MELENDEZ
Despacho Grupo Parlamentario
Peruano por el Cambio
Central: 341-7777 Anexo 13
Plaza Simón Bolívar (Edificio del Banco) en sótano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de MARZO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 394 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO.


GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Si bien en el siglo XX predominó el turismo urbano (visitar y pernoctar en las grandes ciudades del mundo), ahora se está generando un nuevo tipo de turismo, llamado *activo* o *de aventura*, en contraposición al turismo pasivo, de visitas y pernoctaciones en ciudades históricas o importantes.

A nivel mundial, el 30% del flujo de turistas busca esta clase de actividades en la naturaleza. En Argentina, quizás se trate del segmento que más se ha desarrollado dentro del auge del turismo receptivo. El 70% de los viajeros extranjeros buscan este tipo de turismo. Si contamos que un total de 2 millones de extranjeros entraron al país, 1 millón doscientos mil hizo alguna actividad que tocó un parque nacional o paisajes agrestes o outdoor.¹

Las empresas necesitan tener un marco de seguridad que les permita ofrecer el servicio que garantice la confianza del turista a recibir estos beneficios.

También, la regulación de estas actividades permitirá garantizar la inexistencia de servicios de prestaciones ilegales o improvisadas que no ofrecen garantía alguna y que ponen en riesgo la salud y vida de sus clientes.

El turismo de aventura tiene como motivación que se pueda disfrutar experiencias donde el esfuerzo físico, el riesgo y el medio natural buscan la liberación de adrenalina a través de ejercicios y actividades que estimulan la liberación de la misma, pero al mismo tiempo es una actividad riesgosa que necesita un equipamiento elemental, algunas de ellas, mientras que otras requieren de mayores implementos. Frente a esa heterogeneidad de actividades y requisitos requeridos es necesario tener una clasificación de dichas actividades donde, además, se clasifique a las actividades que requieren un proceso de ejercitación previo, a diferencia de las que no lo requieren, sin dejar de ser riesgosas.

Además, también hay un grupo de actividades que, al mismo tiempo de implicar peligro, requieren de un consentimiento informado, de tal manera que el turista sea consciente de los riesgos a asumir y pueda, incluso, considerar un sistema de seguro que cubra los riesgos del ejercicio de tales actividades.

Sobre la necesidad del consentimiento informado

Se debe considerar que el usuario de turismo de aventura no necesariamente tiene una clara conciencia de los riesgos que una actividad de este tipo implica.

¹ Silvestre O. Norma: Turismo de Aventura. Algunos aspectos jurídicos. Tomado de <<http://derechodelturismo.net/ver/279/el-turismo-de-aventura-algunos-aspectos-juridicos>>.

Así, la doctora Norma Silvestre nos ilustra sobre las situaciones que afrontan los usuarios de este tipo turismo:

Son ellas la espeleología (exploración de cavernas) y el puenting (lanzamiento desde un puente, sujeto a una cuerda elástica que deja suspendido al saltador en el aire).

Para la práctica de espeleología, se requiere cierta preparación física y mental, pues el aislamiento que se tiene en ese entorno genera que se pierdan las referencias tanto temporales como espaciales y la certeza de estar en ocasiones muy lejos de la salida, afectan psíquicamente al sujeto, sino se está preparado para ello.

El Puenting es una actividad muy emocionante destinada a personas valientes, que utilizan esta actividad para descargar toda la adrenalina que llevan en el cuerpo. No se puede realizar la actividad si tenemos algún problema de corazón o de nervios, ya que al realizarlo, se produce una gran descarga de adrenalina.

Se ha dicho también que el “base jumping”, que es una modalidad de paracaidismo, tiene una de las más altas tasas de siniestralidad. En unos 20 años han muerto más de 50 practicantes, pero el número de participantes aumenta sin cesar.

Asistimos asimismo a una publicidad lanzada por las empresas que se dedican a esta actividad, que induce a la contratación, ofreciendo un producto en sí mismo peligroso, pero sin advertir de los riesgos que su práctica conlleva.

A modo de ejemplo transcribimos ofrecimientos de este tipo donde se expresa con un gran título:

CUANDO EL VIAJE ES PURA ADRENALINA, (cabalgatas, trekking, Mountain bike y otras opciones activas para poner el cuerpo en movimiento y conocer rincones del país con perspectiva.²

Por ello, es de suma importancia que el operador brinde la información de los riesgos que se van a asumir, considerando además la edad y los antecedentes de salud de quienes van a practicar dichas actividades.

² Silvestre O. Norma: Turismo de Aventura. Algunos aspectos jurídicos. Tomado de <<http://derechodelturismo.net/ver/279/el-turismo-de-aventura-algunos-aspectos-juridicos>>.

También, el consentimiento previo, y mejor si se hace por escrito, es una forma de tomar conciencia de la actividad a realizar, a fin de evitar que los accidentes sean por falta de conocimiento y responsabilidad.

Para que el documento sea válido se requiere del completo conocimiento y entendimiento por el participante de las actividades a realizar y de los riesgos que comporta, ya que significan una renuncia a reclamar por responsabilidad de terceros. El lenguaje debe ser claro y no ambiguo y no debe limitarse a una mera cláusula que exima al proveedor de la responsabilidad por daños.

La importancia de una legislación adecuada

La legislación sobre turismo de aventura debe prestar atención a las obligaciones que deben tener los prestadores de servicios para cada tipo de actividad que se esté ofreciendo, ilustrando todas las actividades descritas para que el usuario tenga conciencia de la actividad que va a tomar, ya que va a poner en juego su integridad física y, entonces, asuma de manera libre y madura los riesgos que deberá asumir.

Pero también deberá colocar las pautas o límites previsorios, a fin de evitar que se asuma de manera peligrosa actividades cuando las condiciones climáticas, geográficas o imprevistas obliguen suspensión de las actividades.

En el Perú, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, mediante la Resolución Ministerial 083-2018, considera 16 modalidades de turismo de aventura, por el momento; sin embargo, estas modalidades pueden aumentar:

01. Ala delta
02. Barraquismo
03. Buceo
04. Cabalgata
05. Canopy
06. Ciclismo
07. Esquí
08. Escalada
09. Espelología o exploración de cuevas
10. Kayak
11. Kite surf
12. Parapente
13. Puentismo
14. Rapel
15. Sandboard
16. Tabla a vela

También es comprensible que estas actividades sean de estación y ocupen determinadas geografías, por ello algunas de estas actividades no están

suficientemente supervisadas, lo que se agrava con la informalidad predominante en el país. De allí la importancia de la presente ley.

Otro tema es la titulación de los guías de turismo. Nasarre nos dice para el caso español:

El Real Decreto 1931/1997 de 19 de Diciembre, aprobó las directrices generales de la titulación de técnico deportivo, fijando las correspondientes a las enseñanzas mínimas. A la espera de su desarrollo por el Ministerio de Educación y Cultura, se hacía necesaria alguna referencia en el decreto a la formación de los guías. Una solución posible es la adoptada en Galicia. El Decreto ha de abordar el problemas de los guías que venían trabajando como tales con anterioridad, algunos de los cuales poseen títulos homologados por el Consejo Superior de Deportes, pero otros no tienen más título que su propia experiencia.³

En el caso peruano consideramos lo que se expresa en el articulado de la presente ley:

c) **Certificado de Competencias Laborales:** Documento otorgado por la entidad autorizada del sector competente que acredita que la persona natural cuenta con las competencias necesarias para conducir y asistir al turista durante el desarrollo del servicio de turismo de aventura en la modalidad respectiva.

Origen del turismo de aventura

El turismo de aventura tuvo sus inicios en Europa y en España logró cierto nivel de desarrollo que le permitió evaluar los activos y pasivos que surgieron alrededor de esta actividad. Esto es ilustrado por Nasarre,⁴ por lo que haremos una síntesis de sus ideas comparándolas con nuestra realidad.

España considera una cuantía de seguro de responsabilidad civil obligatorio, que cubriese los posibles riesgos imputables a la práctica de estas actividades. Se considera, para el caso peruano, que este tema podrá ser tratado en la formulación del reglamento de la presente ley.

³ Nasarre Sarmiento, José: La Regulación jurídica de las empresas de turismo activo. Universidad de Zaragoza, 2000. Pag. 81. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/170264.pdf>.

⁴ Nasarre Sarmiento, José: La Regulación jurídica de las empresas de turismo activo. Universidad de Zaragoza, 2000. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/170264.pdf>.

Lo segundo fue la titulación de los guías, que debe considerar las directrices generales de la titulación de técnico deportivo, fijando las correspondientes condiciones a las enseñanzas mínimas.

Es importante que, desde la legislación peruana, la Red de Protección al Turista sea lo suficiente acuciosa para formular los requisitos de seguridad en el desempeño de las actividades de turismo de aventura que, por cierto, también considere las calificaciones de los prestadores de servicios turísticos.

Lo tercero es el catálogo de actividades, aunque siempre es difícil la elaboración del listado completo de las actividades calificadas como turismo de aventura.⁵

En el caso peruano, cada nueva actividad que se añada deberá ser acompañada con las reglas de su control de desempeño.

Tenemos este modelo como jurisprudencia comparada, aunque no consideramos por el momento pertinente la obligación del seguro obligatorio, pero si la formalización garantizada de los técnicos deportivos que serán evaluados por las direcciones regionales de Comercio Exterior y Turismo, así como la creación del catálogo de actividades a cargo de los prestadores de servicios turísticos.

También merece mencionarse los nombres o nomenclaturas con que se ha denominado al Turismo de Aventura, motivo de esta ley. Hubo empresas que se denominaron de “turismo deportivo” y se han dedicado en los últimos años a la realización de actividades guiadas en el medio natural, muy en especial en las fechas de verano.

Así, los empresarios en España ofrecen escalamiento de zonas montañosas, recorridos en cuevas, paseos con implementos para caminar sobre la nieve, esquí de montaña y parapente, aunque todavía sufren las limitaciones debido a la estacionalidad de las ofertas.

Así pues, en el siglo XX, el turismo de aventura empieza a manifestarse como una intensificación de obtener emociones al aire libre. El turismo de aventura ofrece la oportunidad a los que la practican experimentar intensamente emociones que implica liberación elevada de adrenalina. Antes que recorrer las tradicionales atracciones turísticas como son las ciudades con abundante testimonio histórico-cultural.

Quizás entre las razones que explican el crecimiento de este tipo de turismo se deba a las condiciones de vida que en las grandes ciudades suele ser apresurado, por lo que genera en las personas tensión, estrés y una creciente necesidad de

⁵ Nasarre Sarmiento, José: La Regulación jurídica de las empresas de turismo activo. Universidad de Zaragoza, 2000. Tomado de <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/170264.pdf>>.

buscar actividades que le permitan estar en contacto con la naturaleza y así lograr una autorrealización a través de las pruebas o esfuerzos físicos y habilidad.

Surge así la práctica del turismo de aventura que, además de proporcionar la recreación en un entorno natural, permite al turista descubrir sus propios límites, generarse nuevos retos y vivir experiencias de manera apasionante.

Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La presente norma es acorde a la Constitución Política del Perú de 1993:

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

[...]

Artículo 24

A la libertad y a la seguridad personales.

En consecuencia:

- a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.
 - b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.
- [...]

Esta propuesta también es acorde a la Ley 29408, Ley General de Turismo, y a la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Análisis costo-beneficio

Esta iniciativa legislativa no genera costo alguno al erario nacional y, por el contrario, su aplicación será de beneficio para garantizar la salud, vida y bienestar de los usuarios del turismo de aventura en el Perú. Además, su adecuado cumplimiento implicará garantías sobre la salud y seguridad de los turistas, lo que permitirá que este rubro de turismo pueda convertirse en un eje de desarrollo económico para sus respectivas regiones.