

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

REGLAMENTO DE LA LEY N.º 32586, NUEVA LEY DEL BOLETO TURÍSTICO

I. OBJETO

El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley N.º 32586, Nueva Ley del Boleto Turístico (en adelante, “Ley N.º 32586”), estableciendo las reglas, criterios y mecanismos aplicables a la implementación y funcionamiento del Boleto Turístico; la integración de monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación en rutas, circuitos o corredores turísticos; la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico; la determinación del precio; la recaudación, administración, distribución, transferencia y destino de los recursos generados; el desarrollo y administración de la plataforma digital; el régimen aplicable a los bienes culturales no integrados; y el régimen especial del Boleto Turístico del departamento del Cusco.

II. FINALIDAD

El presente reglamento tiene por finalidad asegurar la implementación ordenada, transparente y sostenible del Boleto Turístico, como mecanismo de acceso integrado a monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, de manera compatible con su protección, conservación, acondicionamiento turístico y puesta en valor. Para tal efecto, el Reglamento desarrolla reglas que permiten articular la visita turística con la tutela patrimonial, fortalecer la coordinación entre las entidades públicas y demás titulares o administradores de los bienes comprendidos, y garantizar que la recaudación, administración, distribución y destino de los recursos generados contribuyan efectivamente a la conservación, recuperación, promoción y gestión sostenible de dichos bienes, conforme a la Ley N.º 32586.

III. MARCO JURÍDICO

El marco jurídico del Reglamento parte del reconocimiento constitucional del derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la Nación, así como del régimen de protección que la Constitución Política del Perú otorga a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. En particular, el artículo 21 de la Constitución establece que dichos bienes, sean de propiedad pública o privada, se encuentran subordinados al interés general. A partir de ello, el acceso a monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos debe desarrollarse bajo condiciones que permitan compatibilizar la visita turística con la protección, conservación y función cultural de los bienes comprendidos. En esa línea, el Boleto Turístico, además de constituir un instrumento de promoción turística y de gestión de recursos, debe ser comprendido dentro del régimen especial de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en tanto organiza el acceso a bienes culturales bajo reglas compatibles con su tutela y sostenibilidad.

Sobre dicha base, la Ley N.º 32586 establece un nuevo régimen legal del Boleto Turístico con alcance nacional, sustituyendo el régimen anterior previsto en la Ley N.º 28719, Ley del Boleto Turístico. Dicho nuevo marco tiene por finalidad incentivar la visita turística a monumentos arqueológicos, museos o lugares históricos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública, administrados por el Ministerio de Cultura e integrados en rutas, circuitos y corredores, así como promover su conservación y acondicionamiento turístico.

En ese sentido, la necesidad jurídica del presente Reglamento deriva directamente de la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586, la cual dispone que el Poder Ejecutivo se encarga de aprobar el reglamento de la ley mediante decreto supremo refrendado por el titular del Ministerio de Cultura. Dicha habilitación específica se integra con la potestad reglamentaria reconocida al Presidente de la República por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual le corresponde reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. En tal sentido, el Reglamento desarrolla las reglas necesarias para hacer operativo el régimen legal del Boleto Turístico, sin alterar los elementos esenciales definidos por la ley, la distribución de competencias, los porcentajes de distribución de recursos ni el régimen especial previsto para el departamento del Cusco.

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DEL REGLAMENTO

4.1 Identificación del problema público

El problema público identificado consiste en la insuficiente capacidad del régimen normativo anterior del Boleto Turístico, previsto en la Ley N.º 28719, para establecer un marco común de alcance nacional que permita integrar bienes culturales integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación en rutas, circuitos o corredores turísticos; ordenar la participación de los distintos niveles de gobierno y de los titulares o administradores de dichos bienes; y establecer condiciones uniformes para la generación, administración, distribución y destino de los recursos asociados al ingreso turístico. En ese sentido, el problema no radicaba en la inexistencia de un régimen legal sobre el Boleto Turístico, sino en que el régimen previo resultaba insuficiente para atender una demanda territorial más amplia y diferenciada, vinculada con la necesidad de articular la visita turística a monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos con su conservación, acondicionamiento turístico y gestión sostenible.

La evidencia legislativa muestra que dicha problemática tenía una expresión territorial amplia. El dictamen que dio origen a la Ley N.º 32586 acumuló nueve proyectos de ley vinculados con la modificación de la Ley N.º 28719, la creación de boletos turísticos en Puno, el Sur Andino, el Norte y el Centro del país, así como propuestas referidas a la administración, distribución, destino y mejora de la gestión de los recursos recaudados por el Boleto Turístico¹. Esta acumulación constituye una manifestación objetiva de que el régimen anterior no resultaba suficiente para responder a las necesidades de otros departamentos del país, en los que también existen bienes culturales susceptibles de integrarse en rutas, circuitos o corredores turísticos bajo reglas comunes, predecibles y compatibles con la tutela del Patrimonio Cultural de la Nación.

En ese contexto, el problema no se limita a la creación formal de boletos turísticos en determinados departamentos, ni a la sustitución de una ley por otra, sino a la necesidad de asegurar que la integración de bienes culturales al Boleto Turístico se realice bajo criterios comunes de coordinación, compatibilidad patrimonial, gestión de visitantes y sostenibilidad financiera. La propia Ley N.º 32586 reconoce

¹ Cfr. Congreso de la República. Comisión de Comercio Exterior y Turismo. Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 608/2021-CR, 640/2021-CR, 821/2021-CR, 1007/2021-CR, 1145/2021-CR, 1366/2021-CR, 1864/2021-CR, 2227/2021-CR y 2479/2021-CR, que proponen con texto sustitutorio la Nueva Ley del Boleto Turístico. págs. 1-2.

esta complejidad al prever que los bienes privados y públicos no administrados por el Ministerio de Cultura puedan incorporarse al Boleto Turístico mediante convenios, previa aprobación del Comité de Coordinación del Boleto Turístico; al establecer la intervención del Ministerio de Cultura para la integración de bienes culturales en circuitos o corredores turísticos; y al asignarle funciones de recaudación, administración y distribución de los recursos obtenidos. Ello evidencia que la solución legal requiere desarrollo reglamentario para ordenar la interacción entre entidades públicas, titulares, administradores y órganos de coordinación.

Por tanto, la situación problemática que el Reglamento debe atender es la insuficiente determinación de reglas operativas comunes para implementar el régimen del Boleto Turístico en el ámbito nacional, superando las limitaciones del esquema anterior y permitiendo que la integración de bienes culturales, la participación de los distintos niveles de gobierno, la intervención de titulares y administradores, la determinación de precios, la emisión y validación del boleto, la plataforma digital y la administración de recursos se desarrollen de forma ordenada y compatible con la tutela del Patrimonio Cultural de la Nación. Sin este desarrollo, la implementación de la Ley N.º 32586 podría reproducir soluciones dispersas, generar incertidumbre en la actuación de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico y dificultar que los recursos obtenidos por ingreso turístico se orienten efectivamente a la conservación, recuperación, protección, puesta en valor, promoción, desarrollo y acondicionamiento turístico de los bienes comprendidos.

4.2 Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

La situación fáctica que se pretende regular se desarrolla sobre un universo patrimonial amplio, territorialmente disperso y sujeto a necesidades permanentes de conservación, gestión y acondicionamiento para la visita pública. De acuerdo con información oficial del Ministerio de Cultura, el Perú cuenta con más de 31 mil monumentos y sitios arqueológicos en todo el país; en particular, se han identificado 27 060 sitios arqueológicos en todas las regiones y 4 323 monumentos declarados como Patrimonio Cultural de la Nación². Asimismo, dicha distribución no se concentra en un solo departamento: en el caso de los monumentos posteriores al periodo prehispánico, Lima registra 1 255 monumentos, seguida por Arequipa con 462, Ayacucho con 442, La Libertad con 337, Cusco con 244, Cajamarca con 234 y Lambayeque con 198³. A ello se suma que el Perú cuenta con 13 sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de UNESCO⁴. Esta evidencia muestra que el régimen del Boleto Turístico debe operar sobre una realidad nacional y descentralizada, en la que existen bienes culturales con potencial de integración a rutas, circuitos o corredores turísticos más allá de las experiencias territoriales históricamente consolidadas.

Dicha amplitud patrimonial convive con limitaciones materiales y riesgos de conservación. El Ministerio de Cultura ha señalado que la mayoría de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación enfrenta desafíos vinculados con el deterioro por el transcurso del tiempo, la degradación, la falta de

² Cfr. Ministerio de Cultura. “Ministerio de Cultura: Perú cuenta con más de 31 mil sitios arqueológicos y monumentos.” Nota de prensa, 18 de abril de 2024. Se puede visualizar en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/939727-ministerio-de-cultura-peru-cuenta-con-mas-de-31-mil-sitios-arqueologicos-y-monumentos?>

³ Cfr. Idem.

⁴ Cfr. Idem.

mantenimiento de infraestructura, la insuficiencia de recursos para su conservación y la exposición a riesgos por sismos, desbordes, lluvias u otros eventos⁵. En el mismo contexto, durante el año 2023 se brindaron alrededor de 120 asistencias técnicas a entidades públicas y ciudadanos interesados en la preservación, promoción, difusión y gestión adecuada de monumentos, y se aprobó el “Plan de Acción: Perú, País de las Huacas”, orientado a promover la puesta en valor de bienes inmuebles prehispánicos mediante alianzas estratégicas con gobiernos regionales, gobiernos locales, entidades públicas y entidades privadas. Esta situación permite identificar una primera causa del problema público: la existencia de un patrimonio cultural numeroso, diverso y vulnerable, cuya conservación y uso social requieren mecanismos de gestión y financiamiento que no dependan únicamente de intervenciones aisladas o de capacidades presupuestales ordinarias.

Desde la perspectiva operativa y financiera, el estado actual también evidencia la necesidad de ordenar la relación entre acceso turístico, generación de ingresos y sostenibilidad patrimonial. Para el año 2024, el presupuesto del sector Cultura ascendió a S/ 737.9 millones, con un incremento de 7 % respecto del año 2023; sin embargo, el presupuesto asignado a inversiones del sector fue de S/ 190.4 millones, de los cuales S/ 176.6 millones correspondieron al Ministerio de Cultura para 53 inversiones⁶. La misma información oficial señala que, durante los años de pandemia, la ejecución presupuestal se vio afectada por los bajos niveles de captación de ingresos por concepto de boletos turísticos, lo que redujo la ejecución en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados⁷. A su vez, el Ministerio de Cultura informó que en 2023 se registraron 4 millones de visitas a sitios administrados por el sector y que para 2024 se esperaba alcanzar 4.5 millones de visitas⁸. Estos datos muestran que el régimen del Boleto Turístico debe responder simultáneamente a una demanda significativa de acceso, a necesidades permanentes de conservación y a la exigencia de contar con reglas que permitan que los ingresos asociados a la visita turística sean administrados, distribuidos y destinados de forma previsible y transparente.

La evidencia legislativa confirma que esta situación generó una demanda normativa extendida. El dictamen que antecede a la Ley N.º 32586 acumuló nueve proyectos de ley vinculados con el Boleto Turístico, referidos, entre otros aspectos, a la modificación de la Ley N.º 28719, la creación de boletos turísticos para Puno, el Sur Andino, el Norte y el Centro del país, así como a propuestas relacionadas con la administración, distribución, destino y mejora de la gestión de los recursos recaudados⁹. Esta acumulación evidencia que distintas regiones y actores públicos identificaban problemas comunes: integrar bienes culturales en circuitos o corredores turísticos, generar recursos para su conservación y promoción, ordenar la participación de gobiernos regionales, gobiernos locales y órganos sectoriales, y evitar respuestas normativas fragmentadas o construidas únicamente sobre experiencias territoriales particulares. Por ello, el estado actual que se pretende regular no parte de la inexistencia de un régimen legal sobre el Boleto Turístico, sino de la insuficiencia del régimen previsto en la Ley N.º 28719

⁵ Cfr. Idem.

⁶ Cfr. Ministerio de Cultura. “Presupuesto del sector Cultura asciende a S/737.9 millones para el 2024.” Nota de prensa, 23 de noviembre de 2023. Se puede visualizar en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/873004-presupuesto-del-sector-cultura-asciende-a-s-737-9-millones-para-el-2024>

⁷ Cfr. Idem.

⁸ Cfr. Idem.

⁹ Cfr. Congreso de la República. Comisión de Comercio Exterior y Turismo. Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 608/2021-CR... op. cit. págs. 1-2.

para responder a una demanda territorial más amplia, diferenciada y compatible con un marco común de alcance nacional.

Los afectados por este estado actual son, principalmente, los bienes culturales susceptibles de integrarse al Boleto Turístico, las entidades públicas que participan en su gestión, los titulares o administradores de bienes culturales, los usuarios y las comunidades vinculadas a los territorios donde dichos bienes se ubican. Los efectos se expresan en la posibilidad de que la integración de bienes culturales a rutas, circuitos o corredores turísticos se realice bajo criterios heterogéneos; que la actuación de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico no cuente con parámetros operativos suficientes; que la determinación del precio, vigencia, condiciones de uso y devolución del boleto dependa de prácticas dispares; y que la recaudación, transferencia, distribución y destino de los recursos no cuente con mecanismos uniformes de información, trazabilidad y rendición de cuentas. Actualmente, no se cuenta con una plataforma digital específicamente destinada a la gestión de boletos turísticos que integren diversos bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos. No obstante, el Ministerio de Cultura cuenta con la experiencia derivada de la Plataforma de Gestión de Visitas a Centros Culturales denominada “TuBoleto”, la cual constituye un antecedente tecnológico para el diseño y desarrollo de la plataforma prevista en la Ley N.º 32586. Esta diferencia no impide el aprovechamiento y la adaptación progresiva de los componentes, servicios y experiencias tecnológicas existentes.

Finalmente, el estado actual también exige delimitar el alcance del nuevo régimen frente a mecanismos especiales ya existentes. La Ley N.º 32586 exceptúa expresamente de su aplicación al Parque Arqueológico de Machu Picchu, sujeto al régimen de la Ley N.º 28100, y a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machu Picchu, regulada por el Decreto Supremo N.º 023-99-AG. Por ello, el desarrollo reglamentario no debe entenderse como una sustitución de todos los regímenes de ingreso a bienes culturales, sino como la implementación de un marco general aplicable al Boleto Turístico, respetando aquellos regímenes especiales que el propio legislador decidió preservar. En consecuencia, la situación fáctica que se pretende regular exige reglas comunes de integración de bienes, coordinación interinstitucional, gestión de visitantes, soporte físico o digital, determinación del precio y administración transparente de recursos, pero dentro de un ámbito delimitado por la propia Ley N.º 32586.

4.3 Contenido y sustento del Reglamento

El Reglamento desarrolla el mandato contenido en la Ley N.º 32586 y se organiza en un Título Preliminar, cinco títulos, dos disposiciones complementarias finales, cinco disposiciones complementarias transitorias y una disposición complementaria derogatoria. Su contenido responde directamente al problema público identificado: la insuficiente capacidad del régimen normativo anterior, previsto en la Ley N.º 28719, para establecer un marco común de alcance nacional que permita integrar bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos, ordenar la participación de los distintos niveles de gobierno y establecer condiciones uniformes para la generación, administración, distribución y destino de los recursos asociados al ingreso turístico. Bajo esa lógica, el Reglamento no se limita a reproducir la Ley N.º 32586, sino que desarrolla las reglas técnicas, procedimentales y operativas necesarias para que el Boleto Turístico funcione como un mecanismo de acceso ordenado a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, compatible con su protección, conservación, acondicionamiento turístico, gestión de visitantes y sostenibilidad financiera.

El Título Preliminar establece el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y definiciones del Reglamento. Su función es delimitar el alcance del régimen reglamentario y precisar los conceptos necesarios para evitar una aplicación fragmentada del Boleto Turístico. En ese sentido, se define al administrador del bien cultural, al bien cultural, al bien cultural integrado, al bien cultural no integrado, al lugar histórico, a la plataforma digital, a la ruta turística, al circuito turístico, al corredor turístico y al usuario. Estas definiciones son necesarias porque la Ley N.° 32586 regula un sistema en el que concurren bienes administrados por el Ministerio de Cultura, bienes privados, bienes públicos no administrados por dicho ministerio, gobiernos regionales, gobiernos locales, Comités de Coordinación del Boleto Turístico y el COSITUC. La delimitación conceptual permite ordenar dicha pluralidad de actores y situaciones sin alterar la decisión legislativa, preservando la diferencia entre el régimen general del Boleto Turístico, los bienes no integrados y el régimen especial aplicable al departamento del Cusco.

El Título I regula las modalidades, emisión, adquisición, vigencia, devolución, uso y validación del Boleto Turístico. El Reglamento distingue entre Boleto Turístico integral y parcial. La modalidad parcial comprende dos o más bienes culturales, sin comprender la totalidad de aquellos que integran la ruta, circuito o corredor turístico. Asimismo, conforme a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32586, regula como un supuesto diferenciado la comercialización del ingreso a un solo monumento arqueológico, museo o lugar histórico bajo la denominación de Boleto Turístico. Asimismo, establece que el Ministerio de Cultura genera y registra el Boleto Turístico en la plataforma digital mediante un código único que permite su identificación, validación y trazabilidad; sin perjuicio de que pueda emplearse soporte físico cuando existan limitaciones técnicas, de infraestructura, conectividad u otras condiciones que impidan el uso digital. Este desarrollo es necesario porque permite compatibilizar la modernización progresiva del sistema con la continuidad operativa de los boletos turísticos existentes y con la realidad territorial de los departamentos en los que se ubican los bienes culturales.

El Reglamento reconoce el soporte digital como regla general para la emisión, comercialización, validación y registro del Boleto Turístico. El soporte físico se mantiene únicamente cuando concurren las circunstancias previstas en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32586 y mientras estas subsistan. Su utilización no excluye la obligación de consolidar y registrar directamente en la plataforma digital la información generada o, mientras subsista una imposibilidad técnica, remitirla al Ministerio de Cultura para su posterior incorporación, asegurando la trazabilidad de los boletos turísticos con independencia del soporte empleado.

La regulación de la vigencia, condiciones de uso, devolución y validación del Boleto Turístico responde a la necesidad de dotar de predictibilidad a la relación entre el usuario, el bien cultural y las entidades que participan en la gestión del sistema. Por ello, el Reglamento dispone que la vigencia sea determinada por los Comités de Coordinación del Boleto Turístico (en adelante, "CCBT") considerando la cantidad y ubicación de los bienes comprendidos, los tiempos de desplazamiento, los horarios de atención, las condiciones de acceso y las medidas de conservación y seguridad aplicables. Del mismo modo, regula la devolución total o parcial cuando, por causa no imputable al usuario, no resulte posible acceder a uno o más bienes comprendidos o se presente una falla en la emisión o validación del boleto. Estas reglas evitan que cada CCBT adopte criterios dispares sobre duración, condiciones de uso o devoluciones, y permiten que la

visita turística se organice bajo parámetros compatibles con la capacidad de visita, seguridad y gestión del bien cultural.

El Título II desarrolla la gestión e incorporación de bienes culturales al Boleto Turístico. Esta es una de las materias centrales del Reglamento, pues permite trasladar el mandato general de la Ley N.º 32586 a un procedimiento concreto de evaluación e integración de bienes culturales. El Reglamento regula la presentación de propuestas de integración ante el CCBT, el contenido mínimo de dichas propuestas, la información necesaria sobre titularidad, administración, condiciones de acceso, seguridad, capacidad de visita e instrumentos de gestión, así como la información disponible sobre infraestructura, conectividad, internet u otras condiciones relevantes para implementar el Boleto Turístico digital y, de ser el caso, identificar las circunstancias que justifiquen temporalmente el soporte físico, y la información técnica exigible respecto de los bienes culturales, de acuerdo con su naturaleza, condición cultural y régimen de protección. Este diseño responde a la necesidad de evitar que la integración de bienes culturales a rutas, circuitos o corredores turísticos sea decidida únicamente por criterios de oportunidad turística o recaudatoria, incorporando desde el inicio información patrimonial, operativa y de gestión de visitantes.

En ese mismo título, el Reglamento desarrolla el informe previo favorable del Ministerio de Cultura previsto en el artículo 5 de la Ley N.º 32586. Dicho informe es configurado, para todos los bienes culturales comprendidos y de acuerdo con su naturaleza y régimen de protección, como una evaluación técnico-patrimonial destinada a verificar que la incorporación del bien cultural a una ruta, circuito o corredor turístico sea compatible con su conservación, protección, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita, sostenibilidad del uso público y adecuada gestión de visitantes. Esta opción reglamentaria resulta esencial porque el Boleto Turístico, además de promover la visita turística y generar recursos, opera sobre bienes sujetos a un régimen especial de protección patrimonial. La doctrina sobre valorización cultural resulta útil para sustentar esta decisión, en tanto entiende la valorización como una actividad orientada a promover el conocimiento, acceso y disfrute del patrimonio cultural, pero subordinada a sus exigencias de conservación y tutela.

El Reglamento también desarrolla la incorporación de bienes de titularidad privada o pública no administrados por el Ministerio de Cultura mediante convenios. Esta regulación es necesaria porque la Ley N.º 32586 permite que dichos bienes formen parte del Boleto Turístico, pero remite al reglamento las condiciones para hacerlo efectivo. En esa línea, el Reglamento exige la suscripción previa de convenio, precisa que el convenio no incorpora por sí mismo el bien al Boleto Turístico y diferencia tres supuestos: bienes de propiedad privada, bienes de titularidad de una organización pública distinta del Ministerio de Cultura y bienes de titularidad del Ministerio de Cultura administrados por otra organización pública. Esta diferenciación evita tratar de manera uniforme situaciones patrimoniales, económicas y administrativas distintas, y permite fijar reglas específicas sobre metodología para determinar el monto atribuible al ingreso, transferencias, obligaciones de conservación, mantenimiento, protección, recuperación, puesta en valor, acondicionamiento, validación y registro de ingresos.

El Reglamento regula, además, la determinación formal de los bienes culturales integrantes del Boleto Turístico. Conforme al Reglamento, emitido el informe favorable del Ministerio de Cultura y, cuando corresponda, suscrito el convenio o la adenda, el CCBT determina mediante acuerdo los bienes que integran la ruta, circuito o corredor turístico, respetando las condiciones técnicas establecidas en

dicho informe. Este desarrollo permite ordenar la secuencia procedimental: primero se presenta la propuesta, luego se realiza la evaluación técnico-patrimonial, después se suscribe el convenio cuando corresponda y, finalmente, el CCBT adopta el acuerdo de incorporación. Esta secuencia reduce márgenes de discrecionalidad, asegura trazabilidad de la decisión y evita que el convenio sea confundido con el acto de incorporación al Boleto Turístico.

El Reglamento desarrolla la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico. La Ley N.º 32586 prevé la conformación de CCBT en los departamentos en los que se ubican los bienes culturales de propiedad pública y les atribuye funciones vinculadas con la integración de bienes, determinación del precio, vigencia, devolución y coordinación para la gestión sostenible. Sobre dicha base, el Reglamento establece que la conformación del CCBT se formaliza mediante resolución ministerial, regula la designación y acreditación de representantes, la instalación, el cómputo del periodo de vigencia, el régimen de funcionamiento y el contenido mínimo de su reglamento interno. Con ello se busca evitar que la actuación de los CCBT dependa de prácticas informales o heterogéneas, garantizando reglas mínimas sobre convocatoria, quórum, votación, actas, abstenciones, conflictos de interés, archivo de acuerdos y publicación de decisiones.

El Capítulo V del Título II regula la determinación del precio del Boleto Turístico. La Ley N.º 32586 atribuye a los CCBT la función de determinar el precio del boleto de cada corredor o circuito turístico, de acuerdo con la metodología y criterios técnicos que establezca el reglamento. En cumplimiento de dicho mandato, el Reglamento dispone que el precio sea aprobado mediante acuerdo del CCBT, sustentado en un informe técnico-económico coordinado por la Dirección Desconcentrada de Cultura correspondiente, con participación de las organizaciones públicas integrantes del comité. La metodología comprende la identificación de la modalidad y de los bienes culturales incluidos; la determinación de un valor de referencia; la identificación y cuantificación de los costos directamente vinculados con la gestión del boleto; la proyección de la demanda y la recaudación; la evaluación de la incidencia de los criterios técnicos aplicables; y la formulación de una propuesta sustentada en cálculos, fuentes de información y supuestos verificables. Asimismo, establece criterios como la cantidad, naturaleza y características de los bienes culturales comprendidos; el precio del ingreso individual; la ubicación, tiempos de desplazamiento y vigencia; las condiciones de acceso, aforo, visita y seguridad; los costos de generación, comercialización, validación y gestión; y las necesidades de conservación, protección y gestión de visitantes. Esta regulación permite que el precio no sea definido de manera puramente discrecional, sino conforme a elementos verificables y vinculados con la finalidad del Boleto Turístico.

El Título III desarrolla la recaudación, administración, conciliación, transferencia, distribución, destino e información sobre el uso de los recursos generados por el Boleto Turístico. El Reglamento parte de la regla legal según la cual el Ministerio de Cultura recauda, administra y distribuye los recursos obtenidos por la venta del Boleto Turístico. Sobre esa base, el Reglamento establece que la administración debe permitir identificar la recaudación correspondiente al boleto integral o parcial, la ruta, circuito o corredor respectivo, los bienes comprendidos, las devoluciones efectuadas, los montos atribuibles al ingreso a bienes de propiedad privada y los recursos correspondientes a bienes de titularidad pública sujetos a distribución. Este desarrollo es necesario para asegurar que la generación de ingresos por visita turística se encuentre vinculada a reglas de trazabilidad, conciliación y distribución conforme a la Ley N.º 32586.

La regulación de los recursos distingue expresamente entre bienes de titularidad pública y bienes de propiedad privada. En el primer caso, los recursos se distribuyen entre las organizaciones públicas beneficiarias conforme a los porcentajes previstos por la Ley N.º 32586; en el segundo, los montos atribuibles al ingreso a bienes privados se transfieren a sus propietarios conforme al convenio respectivo y no forman parte de los recursos sujetos a la distribución legal entre entidades públicas. Esta distinción es indispensable para respetar la propiedad privada, evitar la indebida incorporación de recursos privados al esquema de distribución pública y, al mismo tiempo, exigir que el convenio establezca obligaciones vinculadas con conservación, mantenimiento, protección y seguridad del bien cultural. El Reglamento también desarrolla el deber de las organizaciones públicas beneficiarias de informar trimestralmente al Ministerio de Cultura sobre el uso de los recursos recibidos, identificando recursos, intervenciones, montos ejecutados y bienes o actividades beneficiadas.

El Reglamento establece, asimismo, un mecanismo para financiar los costos operativos centralizados del Boleto Turístico con cargo exclusivamente al porcentaje que corresponde al Ministerio de Cultura a través de sus Direcciones Desconcentradas de Cultura. Este mecanismo no constituye una deducción previa de la recaudación ni modifica los porcentajes establecidos en el artículo 8 de la Ley N.º 32586, debido a que se aplica después de efectuada la distribución y únicamente sobre los recursos correspondientes al Ministerio de Cultura. Tampoco supone una transferencia financiera entre entidades públicas distintas, dado que las Direcciones Desconcentradas de Cultura forman parte de la estructura orgánica del Ministerio de Cultura.

Los costos financiables deben ser directos, indispensables, efectivamente ejecutados y acreditados por los órganos centrales competentes, así como encontrarse vinculados con la operación, mantenimiento, seguridad y soporte de la plataforma, la emisión física, la validación, la trazabilidad, el control del acceso y la gestión de visitantes. Su financiamiento con cargo al porcentaje correspondiente al Ministerio de Cultura se sustenta en que tales componentes contribuyen al cumplimiento de las funciones de protección, conservación, difusión y promoción previstas en el artículo 19 de la Ley N.º 28296 respecto de los bienes culturales integrados al Boleto Turístico.

La determinación del costo y de su distribución entre las Direcciones Desconcentradas de Cultura corresponde a los órganos centrales competentes del Ministerio de Cultura. Por ello, la Dirección Desconcentrada de Cultura no evalúa ni otorga conformidad al costo comunicado, sino que realiza las acciones internas necesarias para atender el requerimiento. La responsabilidad por la determinación, ejecución, acreditación y destino de los costos permanece en los órganos centrales que los ejecutan y sustentan.

El Título IV desarrolla la plataforma digital y la publicación de información por el Ministerio de Cultura. Esta regulación responde a la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586, que encarga al Poder Ejecutivo el desarrollo de la plataforma digital para la venta del Boleto Turístico y el soporte técnico correspondiente. En el Reglamento, la plataforma no se configura únicamente como un canal de venta, sino como un sistema para generar, registrar, comercializar, validar y gestionar el Boleto Turístico, así como para asegurar la trazabilidad de la recaudación, devoluciones, conciliación, transferencias, montos atribuibles a bienes privados, aforos, restricciones temporales, incidencias de conservación, medidas de seguridad, alertas y reportes para la gestión sostenible

de los bienes comprendidos. Este diseño se justifica porque el régimen del Boleto Turístico opera en un ámbito nacional, con múltiples actores y bienes culturales ubicados en distintos departamentos, por lo que requiere herramientas tecnológicas que permitan uniformidad, interoperabilidad, transparencia y monitoreo.

El diseño, desarrollo e implementación de la plataforma se realiza progresivamente, por etapas, componentes o funcionalidades, considerando las condiciones técnicas, operativas, presupuestales y territoriales existentes. La progresividad permite asegurar una transición ordenada, pero no convierte al soporte digital en opcional ni al soporte físico en una alternativa equivalente o permanente. Asimismo, este proceso no condiciona la aplicación de la Ley N.º 32586 ni del Reglamento, la formalización o funcionamiento de los CCBT o la incorporación de bienes culturales.

El desarrollo de la plataforma digital se complementa con obligaciones de información a cargo de quienes administran bienes culturales incorporados al Boleto Turístico. El Reglamento exige que se proporcione información sobre identificación y ubicación del bien, horarios, condiciones de acceso, aforo, restricciones temporales, medidas de conservación y seguridad, incidencias, alertas, control de circulación, señalización, mantenimiento, gestión de visitantes y validación de ingresos. Asimismo, establece que el Ministerio de Cultura publique información actualizada sobre los bienes culturales que integran cada ruta, circuito o corredor turístico, modalidades disponibles, precios, vigencia, horarios, condiciones de acceso, restricciones temporales, devoluciones y acuerdos del CCBT. Estas reglas son consistentes con una comprensión moderna de la fruición y valorización del patrimonio cultural, en tanto la doctrina reconoce que la valorización comprende actividades dirigidas a promover el conocimiento del patrimonio y asegurar mejores condiciones de utilización y fruición pública¹⁰. En ese marco, la información pública y actualizada no es un elemento accesorio, sino una condición para organizar el acceso cultural de manera segura, transparente y compatible con la gestión patrimonial.

El Título V regula dos materias que requieren tratamiento específico: los bienes culturales no integrados al Boleto Turístico y el régimen especial del Boleto Turístico del Cusco. Respecto de los bienes no integrados, la Ley N.º 32586 prevé reglas para los monumentos arqueológicos, museos o lugares históricos administrados por el Ministerio de Cultura que no forman parte de un circuito o corredor turístico integrado en un Boleto Turístico. El Reglamento desarrolla la recaudación diferenciada de dichos ingresos, la distribución de los recursos entre municipalidades, gobierno regional y Ministerio de Cultura, así como el destino de los recursos recibidos y la prohibición de utilizarlos en determinados gastos corrientes. Este desarrollo evita vacíos en la gestión de ingresos provenientes de bienes culturales que, aun sin formar parte de un boleto integrado, generan recursos por visitas turísticas y requieren reglas de distribución y destino conforme a la Ley.

En cuanto al régimen especial del departamento del Cusco, el Reglamento respeta la decisión legislativa de reconocer al COSITUC la administración, distribución y control de los recursos obtenidos por la venta del Boleto Turístico del Cusco. El Reglamento no reemplaza ni desnaturaliza dicho régimen especial, sino que

¹⁰ Vid. Dugato, Marco. "Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica." Aedon 2. 2007. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2007/2/dugato.htm>.

desarrolla reglas para identificar y registrar de manera diferenciada la cantidad de boletos vendidos, la recaudación obtenida, el gasto operativo deducido, el saldo sujeto a distribución y los montos correspondientes a cada organización pública beneficiaria. Asimismo, precisa el concepto de gasto operativo del COSITUC, exige su sustento mediante informe técnico-económico, establece que la deducción solo procede respecto de gastos efectivamente ejecutados, acreditados documentalmente y comprendidos en el presupuesto aprobado, y excluye gastos no vinculados directamente con el funcionamiento del COSITUC, multas, penalidades, intereses, indemnizaciones, donaciones o transferencias no previstas por la Ley y gastos sin sustento documental. Con ello se busca garantizar transparencia, control y coherencia entre el régimen nacional y el régimen especial cusqueño.

Las Disposiciones Complementarias Finales cumplen una función de cierre del régimen reglamentario. La primera habilita al Ministerio de Cultura y a las demás organizaciones públicas competentes a emitir circulares, instrucciones u otros instrumentos análogos para la adecuada aplicación del Reglamento, dentro del marco de sus competencias y conforme al artículo VII del Título Preliminar de la Ley N.º 27444. Esta previsión no crea una potestad normativa autónoma ni permite modificar el Reglamento, sino que reconoce la posibilidad de emitir instrumentos internos de orientación o gestión para asegurar su aplicación uniforme. La segunda disposición precisa que el Reglamento no resulta aplicable al Parque Arqueológico de Machupicchu ni a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machupicchu, conforme a la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586. Esta precisión es necesaria para respetar los regímenes especiales que el legislador decidió excluir del ámbito de aplicación de la nueva ley.

Las Disposiciones Complementarias Transitorias regulan la implementación progresiva del nuevo régimen. En particular, establecen reglas de continuidad operativa durante el diseño, desarrollo e implementación de la plataforma digital y la adecuación de los boletos turísticos existentes; prevén la aprobación inicial de un plan de implementación y que la plataforma sea diseñada, desarrollada e implementada progresivamente en un plazo máximo de doscientos setenta (270) días calendario, contado desde la entrada en vigencia del Reglamento, sin condicionar dicho proceso a la formalización de una cantidad determinada de CCBT o a la suscripción de un número mínimo de acuerdos; disponen la adecuación de boletos turísticos existentes y de convenios vigentes; y regulan la aplicación temporal de la distribución de recursos recaudados antes y después de la entrada en vigencia de la Ley N.º 32586. Estas reglas son necesarias para evitar interrupciones en el acceso a los bienes culturales, preservar la continuidad de los mecanismos de emisión, comercialización, recaudación y registro ya operativos, y garantizar que la transición hacia el nuevo régimen se realice sin afectar la aplicación de los porcentajes de distribución establecidos por la Ley.

Finalmente, la Disposición Complementaria Derogatoria deroga expresamente el Reglamento de la Ley N.º 28719, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-2011-MINCETUR. Esta derogación resulta coherente con la Ley N.º 32586, que deroga la Ley N.º 28719 y establece un nuevo régimen legal del Boleto Turístico con vocación nacional. En consecuencia, el Reglamento no solo desarrolla la nueva ley, sino que ordena el tránsito desde el régimen anterior hacia un marco reglamentario actualizado, sistemático y compatible con la integración de bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos, la participación de distintos niveles de gobierno, la plataforma digital, la trazabilidad de recursos y la tutela efectiva del Patrimonio Cultural de la Nación.

4.4 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

Necesidad

El Reglamento resulta necesario porque la Ley N.° 32586 ha establecido un nuevo régimen de alcance nacional para el Boleto Turístico, en sustitución del régimen anterior previsto en la Ley N.° 28719, pero su aplicación requiere reglas reglamentarias que permitan hacerlo operativo de manera uniforme, técnica y compatible con la tutela del Patrimonio Cultural de la Nación. Conforme se ha identificado en los apartados precedentes, el problema público no consiste en la inexistencia de un régimen legal sobre el Boleto Turístico, sino en la insuficiente capacidad del régimen anterior para articular, bajo reglas comunes, la integración de bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos; la participación de los distintos niveles de gobierno; y la generación, administración, distribución y destino de los recursos asociados al ingreso turístico. La necesidad de regulación se refuerza si se considera que el Perú cuenta con más de 31 mil monumentos y sitios arqueológicos, entre ellos 27 060 sitios arqueológicos y 4 323 monumentos declarados como Patrimonio Cultural de la Nación. En ese contexto, la insuficiente determinación de reglas operativas comunes podría generar criterios heterogéneos de incorporación de bienes, funcionamiento desigual de los CCBT, incertidumbre sobre convenios, dificultades en la administración de recursos y debilidades en la trazabilidad de la información.

La necesidad del Reglamento también se sustenta en que la integración de bienes culturales al Boleto Turístico no puede responder únicamente a criterios de oportunidad turística o recaudatoria. El Ministerio de Cultura ha señalado que la mayoría de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación enfrenta desafíos asociados al deterioro, degradación, falta de mantenimiento, insuficiencia de recursos para su conservación y riesgos por sismos, desbordes, lluvias u otros eventos¹¹. Por ello, la regulación debe asegurar que la visita turística se desarrolle bajo criterios de conservación, protección, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita y gestión de visitantes. En tal sentido, resulta necesario que el Reglamento desarrolle el informe previo favorable del Ministerio de Cultura, el contenido de las propuestas de integración, las condiciones técnicas aplicables y las reglas para la incorporación, permanencia o retiro de bienes culturales dentro de una ruta, circuito o corredor turístico.

Viabilidad

El Reglamento es viable desde el punto de vista jurídico, porque desarrolla un mandato expreso contenido en la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 32586, que encarga al Poder Ejecutivo aprobar el reglamento de dicha ley mediante decreto supremo refrendado por el titular del Ministerio de Cultura. Asimismo, se mantiene dentro de los límites propios de la potestad reglamentaria, pues no modifica los elementos esenciales definidos por la Ley N.° 32586, no altera la distribución legal de competencias, no cambia los porcentajes de distribución de recursos, no incorpora nuevos beneficiarios y no desconoce el régimen especial previsto para el departamento del Cusco. Por el contrario, desarrolla reglas procedimentales y operativas sobre modalidades, emisión, vigencia, devolución, validación, integración de bienes, funcionamiento de los CCBT, determinación del precio, recaudación, conciliación, transferencia,

¹¹ Cfr. Idem.

plataforma digital, bienes no integrados, COSITUC y disposiciones transitorias necesarias para la implementación del nuevo régimen.

El Reglamento también es viable desde el punto de vista institucional y operativo, porque se apoya en entidades, órganos y mecanismos ya previstos por la Ley N.º 32586 y por el ordenamiento vigente. El Reglamento no crea una estructura administrativa ajena al diseño legal, sino que ordena la actuación del Ministerio de Cultura, las Direcciones Desconcentradas de Cultura, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los CCBT, el COSITUC y los titulares o administradores de bienes culturales incorporados al Boleto Turístico. Además, prevé una implementación progresiva: mantiene temporalmente soportes físicos, puntos de venta, mecanismos de recaudación, sistemas de registro, rutas, circuitos, corredores, precios y vigencias operativos; establece un plazo para la implementación progresiva de la plataforma digital; y regula la adecuación de boletos turísticos existentes y convenios vigentes. Esta técnica permite evitar interrupciones en el acceso a los bienes culturales y facilita la transición desde los mecanismos actualmente operativos hacia el nuevo régimen reglamentario.

En materia tecnológica, la viabilidad del Reglamento se sustenta en el diseño, desarrollo e implementación progresiva y escalable de la plataforma digital, así como en la posibilidad de aprovechar los componentes, servicios e infraestructura tecnológica disponibles. La definición funcional, las reglas de negocio, la arquitectura, los requerimientos técnicos y la determinación de las unidades responsables se realizan durante dicho proceso, conforme a las competencias e instrumentos de organización y gestión aplicables.

Oportunidad

La oportunidad del Reglamento se explica por la necesidad de acompañar la recuperación y expansión de la visita a bienes culturales con mecanismos de gestión más ordenados, transparentes y sostenibles. El Ministerio de Cultura informó que en 2023 se registraron 4 millones de visitas a sitios administrados por el sector y que para 2024 se esperaba alcanzar 4.5 millones de visitas¹². Asimismo, señaló que, durante los años de pandemia, los bajos niveles de captación de ingresos por concepto de boletos turísticos afectaron la ejecución presupuestal en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados¹³. Estos elementos evidencian que la oportunidad regulatoria no se limita a cumplir formalmente con el mandato legal de reglamentación, sino que responde a un contexto en el que resulta necesario ordenar la recuperación de flujos de visitantes, mejorar la administración de los ingresos asociados al acceso turístico y asegurar que dichos recursos se orienten a los fines previstos por la Ley N.º 32586.

La oportunidad también se vincula con el proceso de modernización tecnológica de la gestión del acceso a bienes culturales. El Ministerio de Cultura informó que en 2023 la plataforma electrónica para facilitar el ingreso de visitantes comprendía siete sitios y museos, y que para 2024 se esperaba alcanzar 25¹⁴. En concordancia con ello, la Ley N.º 32586 prevé la digitalización del Boleto Turístico y encarga al Poder Ejecutivo el desarrollo de la plataforma digital correspondiente. El Reglamento resulta oportuno porque permite ordenar dicha transición tecnológica, estableciendo reglas sobre emisión, comercialización, validación, registro de

¹² Cfr. Ministerio de Cultura. “Presupuesto del sector Cultura asciende a S/737.9 millones... op. cit.

¹³ Cfr. Idem.

¹⁴ Cfr. Idem.

ingresos, devoluciones, conciliación, transferencias, publicación de información, seguridad y protección de datos personales. De esta manera, la plataforma digital no se plantea solo como un canal de venta, sino como una herramienta para mejorar la trazabilidad, la gestión de visitantes, la transparencia y la toma de decisiones sobre los bienes culturales comprendidos en el Boleto Turístico.

Finalmente, el Reglamento resulta necesario, viable y oportuno porque no pretende sustituir todos los regímenes existentes de ingreso a bienes culturales ni desconocer situaciones especiales previamente reconocidas por el legislador. La propia Ley N.° 32586 exceptúa de su aplicación al Parque Arqueológico de Machu Picchu y a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machu Picchu, por lo que el Reglamento mantiene dicha exclusión y desarrolla únicamente el régimen general del Boleto Turístico, respetando los tratamientos legales especiales vigentes. Asimismo, la disposición derogatoria del Reglamento permite cerrar el tránsito desde el régimen anterior hacia un nuevo marco reglamentario sistemático, evitando la coexistencia de reglas incompatibles con la Ley N.° 32586. En conjunto, el Reglamento constituye una medida regulatoria necesaria para hacer aplicable la solución legislativa, viable porque se enmarca en competencias y mandatos legales existentes, y oportuna porque permite ordenar la implementación del Boleto Turístico en un contexto de recuperación de visitas, necesidades de conservación, demanda territorial extendida y modernización progresiva de los mecanismos de gestión.

4.5 Precisión del nuevo estado que genera el Reglamento

Con la aprobación del Reglamento, el nuevo estado esperado consiste en transitar desde un régimen anterior del Boleto Turístico territorialmente limitado e insuficiente para atender realidades patrimoniales diversas, hacia un régimen operativo común para la implementación del Boleto Turístico en el ámbito nacional. Este nuevo estado supone que la integración de bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos, la participación de los distintos niveles de gobierno y la generación, administración, distribución y destino de los recursos asociados al ingreso turístico se desarrollen bajo reglas uniformes, transparentes y compatibles con la tutela del Patrimonio Cultural de la Nación. Ello resulta especialmente relevante considerando que el Perú cuenta con más de 31 mil monumentos y sitios arqueológicos, entre ellos 27 060 sitios arqueológicos y 4 323 monumentos declarados como Patrimonio Cultural de la Nación. En consecuencia, el Reglamento permite que el régimen establecido por la Ley N.° 32586 pueda aplicarse sobre una realidad patrimonial amplia y descentralizada, evitando que cada ámbito territorial construya soluciones aisladas o heterogéneas.

En materia de integración de bienes culturales, el nuevo estado esperado es que la incorporación de monumentos arqueológicos, museos o lugares históricos al Boleto Turístico se realice mediante un procedimiento verificable y sustentado. Para ello, el Reglamento exige que la propuesta de integración identifique los bienes culturales, su titular o administrador, la ruta, circuito o corredor turístico correspondiente, la vinculación territorial, temática o funcional entre los bienes, así como las condiciones de acceso, seguridad, capacidad de visita e instrumentos de gestión aplicables. De acuerdo con la naturaleza, condición cultural y régimen de protección de cada bien cultural, se incorpora información técnica sobre estado de conservación, condiciones de protección, accesibilidad, riesgos, afectaciones, capacidad de visita, señalización, mantenimiento y medidas de gestión de visitantes. De este modo, el nuevo estado sustituye una posible incorporación basada solo en oportunidad turística por una decisión que debe considerar información patrimonial, operativa y de gestión de visitantes.

Asimismo, el Reglamento genera un nuevo estado en el que la integración de bienes culturales al Boleto Turístico queda condicionada a una evaluación técnico-patrimonial del Ministerio de Cultura. En particular, el informe previo favorable debe verificar que la incorporación del bien sea compatible con su conservación, protección, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita, sostenibilidad del uso público y adecuada gestión de visitantes. Esta regla permite que el Boleto Turístico funcione como instrumento de acceso y promoción turística, pero dentro del régimen especial de protección del patrimonio cultural. La importancia de esta orientación se refuerza con la evidencia oficial según la cual la mayoría de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación enfrenta desafíos vinculados con deterioro, degradación, falta de mantenimiento, insuficiencia de recursos para su conservación y exposición a riesgos por sismos, desbordes, lluvias u otros eventos.

Respecto de la participación institucional, el nuevo estado esperado consiste en que los Comités de Coordinación del Boleto Turístico cuenten con reglas mínimas de formalización, representación, instalación, funcionamiento y adopción de decisiones. El Reglamento prevé que su conformación se formalice mediante resolución ministerial, que sus integrantes acrediten representantes, que el periodo de vigencia se compute desde su instalación y que su reglamento interno establezca reglas sobre convocatoria, quórum, votación, actas, abstenciones, conflictos de interés, archivo de acuerdos y publicación de decisiones vinculadas con la incorporación o retiro de bienes culturales, vigencia, precio y condiciones de uso del Boleto Turístico. Con ello, se espera reducir la heterogeneidad en la actuación de los CCBT y fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Cultura, las Direcciones Desconcentradas de Cultura, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los administradores o titulares de bienes culturales.

En cuanto a la experiencia de las personas usuarias, el nuevo estado esperado es contar con reglas claras sobre modalidades, emisión, soporte, adquisición, vigencia, devolución, uso y validación del Boleto Turístico. El Reglamento distingue entre boleto integral y parcial; reconoce el soporte virtual y físico; prevé la emisión nominal con código único; regula la vigencia según cantidad y ubicación de bienes, tiempos de desplazamiento, horarios, condiciones de acceso y medidas de conservación y seguridad; y establece condiciones para la devolución total o parcial cuando, por causa no imputable al usuario, no resulte posible acceder a uno o más bienes comprendidos o se presenten fallas en la emisión o validación. Este nuevo estado permite que el acceso turístico sea más previsible, que la información relevante sea publicada y que la visita a bienes culturales se ordene conforme a horarios, aforos, restricciones temporales y condiciones de conservación.

En materia de recursos, el nuevo estado esperado es que la recaudación, administración, conciliación, transferencia, distribución y destino de los ingresos del Boleto Turístico se realicen bajo reglas diferenciadas y trazables. El Reglamento establece que la administración permita identificar la recaudación correspondiente al boleto integral y parcial, la ruta, circuito o corredor respectivo, los bienes comprendidos, las devoluciones, los montos atribuibles a bienes de propiedad privada y los recursos de bienes públicos sujetos a distribución. Asimismo, diferencia el tratamiento económico de los bienes privados, cuyos montos atribuibles se transfieren a sus propietarios conforme al convenio respectivo, de los bienes públicos, cuyos recursos se distribuyen de acuerdo con los porcentajes establecidos por la Ley N.º 32586. Este cambio es relevante porque la evidencia presupuestal muestra que los bajos niveles de captación por

boletos turísticos durante la pandemia afectaron la ejecución en la fuente Recursos Directamente Recaudados; además, para 2024 el sector Cultura contó con S/ 190.4 millones en inversiones, frente a necesidades patrimoniales que se distribuyen en todo el territorio.

El nuevo estado también comprende la consolidación progresiva de una plataforma digital que no opere únicamente como canal de venta, sino como herramienta de gestión, validación, trazabilidad, información pública y toma de decisiones. El Reglamento dispone que la plataforma permita la comercialización, generación y registro del Boleto Turístico; la asignación de código único; la validación y registro de ingreso a bienes culturales; el registro de modalidades, precios, vigencia, recaudación, devoluciones, conciliación y transferencias; la identificación de montos atribuibles a bienes privados; y la generación de reportes para monitorear flujos de visitantes y contribuir a la gestión sostenible de los bienes culturales. Este nuevo estado es coherente con el proceso de digitalización iniciado por el sector, pues el Ministerio de Cultura informó que en 2023 la plataforma electrónica comprendía siete sitios y museos y que para 2024 se esperaba alcanzar veinticinco.

El nuevo estado esperado comprende la consolidación progresiva del soporte digital como regla general para la gestión del Boleto Turístico. Ello no supone la sustitución inmediata de los mecanismos existentes, pues durante el periodo de transición se garantiza la continuidad operativa. Culminado dicho proceso, el soporte físico permanece únicamente para los supuestos excepcionales previstos por la Ley.

Finalmente, el Reglamento genera un nuevo estado de ordenamiento normativo y transición institucional. Por un lado, regula los bienes culturales no integrados al Boleto Turístico, evitando vacíos respecto de los monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos administrados por el Ministerio de Cultura que no formen parte de un circuito o corredor turístico integrado. Por otro lado, mantiene el régimen especial del Boleto Turístico del Cusco, precisando reglas de administración, distribución, control, gasto operativo, transparencia y destino de recursos del COSITUC, sin alterar la decisión legislativa de preservar dicho régimen. A su vez, el Reglamento excluye expresamente de su aplicación al Parque Arqueológico de Machupicchu y a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machupicchu, en concordancia con la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586, y establece disposiciones transitorias para asegurar la continuidad operativa, la implementación progresiva de la plataforma digital, la adecuación de boletos y convenios vigentes, y la aplicación temporal de la distribución de recursos. Con ello, el nuevo estado esperado no es una ruptura inmediata del sistema existente, sino una transición ordenada hacia un régimen nacional común, compatible con los regímenes especiales y con la continuidad del acceso a los bienes culturales.

4.6 Desarrollo de los objetivos relacionados con el problema público identificado

A partir del problema público identificado, el objetivo general del Reglamento es desarrollar un régimen operativo común que permita implementar el Boleto Turístico establecido por la Ley N.º 32586, superando las limitaciones del régimen anterior previsto en la Ley N.º 28719. Para ello, el Reglamento busca que la integración de bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos, la participación de los distintos niveles de gobierno y la generación, administración, distribución y destino de los recursos asociados al ingreso turístico se desarrollen

bajo reglas uniformes, transparentes y compatibles con la protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Este objetivo general se vincula directamente con la finalidad del Reglamento, consistente en facilitar el acceso ordenado a los bienes culturales comprendidos en el Boleto Turístico, en condiciones compatibles con su protección y conservación, y asegurar la gestión transparente y sostenible de los recursos generados.

El primer objetivo específico consiste en ordenar la integración de bienes culturales al Boleto Turístico mediante un procedimiento verificable, sustentado y compatible con la tutela patrimonial. Para ello, el Reglamento regula la presentación de propuestas de integración, el contenido mínimo de dichas propuestas, la identificación del titular y administrador del bien, la vinculación del bien con la ruta, circuito o corredor turístico, las condiciones de acceso, seguridad y capacidad de visita, así como la información técnica exigible respecto de los bienes culturales, de acuerdo con su naturaleza, condición cultural y régimen de protección. Asimismo, desarrolla el informe previo favorable del Ministerio de Cultura como evaluación técnico-patrimonial destinada a verificar la compatibilidad de la incorporación del bien con su conservación, protección, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita, sostenibilidad del uso público y adecuada gestión de visitantes. Con ello, el objetivo no es solo permitir la incorporación de bienes al sistema, sino asegurar que dicha incorporación se realice bajo criterios técnicos y no exclusivamente turísticos o recaudatorios.

El segundo objetivo específico consiste en ordenar la participación institucional de los actores que intervienen en la gestión del Boleto Turístico. El Reglamento desarrolla reglas para la formalización, instalación, representación y funcionamiento de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico, así como para la adopción y publicidad de sus decisiones. En particular, se prevé que la conformación del CCBT se formalice mediante resolución ministerial, que sus integrantes acrediten representantes, que el periodo de vigencia se compute desde su instalación y que su reglamento interno establezca reglas mínimas sobre convocatoria, quórum, votación, actas, abstenciones, conflictos de interés, archivo de acuerdos y publicación de decisiones. Este objetivo permite reducir la heterogeneidad institucional y fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Cultura, las Direcciones Desconcentradas de Cultura, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los titulares o administradores de bienes culturales.

El tercer objetivo específico consiste en establecer reglas comunes para la determinación del precio, modalidades, vigencia, condiciones de uso, devolución y validación del Boleto Turístico. El Reglamento prevé modalidades integral y parcial; regula la emisión nominal del boleto en soporte virtual o físico; exige que el boleto contenga información mínima para su identificación, validación y uso; y dispone que la vigencia sea determinada considerando la cantidad y ubicación de los bienes comprendidos, los tiempos de desplazamiento, los horarios de atención, las condiciones de acceso y las medidas de conservación y seguridad aplicables. Asimismo, la determinación del precio debe sustentarse en un informe técnico-económico y atender criterios vinculados con la naturaleza de los bienes, los precios individuales, la ubicación, los tiempos de desplazamiento, las condiciones de acceso, aforo, visita y seguridad, los costos de gestión y las necesidades de conservación y protección. Este objetivo busca evitar decisiones dispares o insuficientemente sustentadas sobre condiciones esenciales del Boleto Turístico.

El cuarto objetivo específico consiste en asegurar una gestión ordenada, diferenciada y trazable de los recursos generados por el Boleto Turístico. Para

ello, el Reglamento desarrolla reglas sobre recaudación, administración, conciliación, transferencia, distribución y destino de los recursos; diferencia los montos atribuibles al ingreso a bienes de propiedad privada de los recursos correspondientes a bienes de titularidad pública; y establece obligaciones de información sobre el uso de los recursos recibidos por las organizaciones públicas beneficiarias. Este objetivo se conecta directamente con el problema público identificado, pues permite que los ingresos derivados del acceso turístico no solo sean recaudados, sino también identificados, conciliados, transferidos, distribuidos y destinados conforme a las finalidades previstas en la Ley N.º 32586.

El quinto objetivo específico consiste en implementar progresivamente una plataforma digital que contribuya a la gestión integral del Boleto Turístico. El Reglamento no concibe la plataforma únicamente como un canal de comercialización, sino como un sistema que permite generar, registrar, validar y gestionar boletos; identificar los bienes culturales comprendidos, modalidades, precios y vigencias; registrar recaudación, devoluciones, conciliación y transferencias; identificar montos atribuibles a bienes de propiedad privada; publicar información dirigida a los usuarios; registrar aforos, restricciones temporales de acceso, cierres preventivos, incidencias de conservación, medidas de seguridad y alertas; y generar reportes para la toma de decisiones. De este modo, el objetivo tecnológico se encuentra subordinado a la finalidad de mejorar la trazabilidad, transparencia, gestión de visitantes y sostenibilidad del régimen.

Como objetivos complementarios, el Reglamento busca regular los bienes culturales no integrados al Boleto Turístico, preservar el régimen especial del Boleto Turístico del Cusco y asegurar una transición ordenada hacia el nuevo marco reglamentario. Respecto de los bienes no integrados, el Reglamento desarrolla reglas sobre recaudación, registro, distribución y destino de los recursos provenientes de visitas turísticas a monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos administrados por el Ministerio de Cultura que no forman parte de un circuito o corredor turístico integrado. En cuanto al Cusco, el Reglamento respeta la administración, distribución y control a cargo del COSITUC, pero precisa reglas sobre registro diferenciado, gasto operativo, transparencia, destino y control de los recursos. Finalmente, las disposiciones transitorias permiten mantener la continuidad operativa, implementar progresivamente la plataforma digital, adecuar boletos y convenios vigentes, y aplicar temporalmente la distribución de recursos conforme a la Ley N.º 32586.

Finalmente, el Reglamento tiene como objetivo delimitar el régimen general del Boleto Turístico sin afectar los regímenes especiales expresamente exceptuados por la Ley N.º 32586. En esa línea, el Reglamento precisa que sus disposiciones no son aplicables al Parque Arqueológico de Machupicchu ni a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machupicchu, en atención a la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley. Este objetivo de delimitación es relevante porque evita una aplicación expansiva del Reglamento sobre supuestos excluidos por el legislador y garantiza que el nuevo marco común coexista con los regímenes especiales que mantienen tratamiento propio.

V. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DEL REGLAMENTO

5.1 Análisis de impactos cuantitativos

El Reglamento genera impactos cuantitativos principalmente sobre la forma en que se registran, administran, distribuyen y reportan los recursos provenientes del

Boleto Turístico, permitiendo superar las limitaciones de un régimen anterior que no contaba con reglas operativas comunes de alcance nacional para medir de manera diferenciada la recaudación, las devoluciones, las transferencias y el destino de los recursos. No se trata de una norma que, por sí misma, determine un monto fijo de recaudación o incremente automáticamente los ingresos públicos, pues tales resultados dependerán de variables posteriores como el número de bienes culturales incorporados, la modalidad del boleto, el precio aprobado por cada CCBT, el flujo efectivo de visitantes, las devoluciones que correspondan y la existencia de bienes de propiedad privada dentro de una ruta, circuito o corredor turístico. Sin embargo, sí establece las condiciones para que dichas variables puedan ser medidas de manera uniforme, al exigir que la administración de los recursos identifique, como mínimo, la recaudación correspondiente al Boleto Turístico integral y parcial, la ruta, circuito o corredor turístico, los bienes comprendidos, las devoluciones efectuadas, los montos atribuibles a bienes de propiedad privada y los recursos de bienes públicos sujetos a distribución.

En términos de medición de ingresos, el impacto cuantitativo esperado puede expresarse a partir de una regla básica: la recaudación bruta del Boleto Turístico estará determinada por el número de boletos vendidos en cada modalidad multiplicado por el precio aprobado para dicha modalidad. Sobre esa base, la recaudación sujeta a distribución deberá considerar las devoluciones efectuadas, los montos atribuibles al ingreso a bienes de propiedad privada y los recursos correspondientes a bienes de titularidad pública. En tal sentido, el Reglamento permite pasar de una administración agregada o poco diferenciada de los ingresos a una administración que identifique el origen, modalidad, bien cultural asociado, devolución, transferencia y beneficiario del recurso. Este impacto es relevante porque, según información oficial del Ministerio de Cultura, en 2023 se registraron 4 millones de visitas a sitios administrados por el sector y para 2024 se proyectó alcanzar 4.5 millones de visitas¹⁵. Sobre ese universo potencial de visitas, la existencia de reglas de registro y conciliación permite generar información cuantificable para la toma de decisiones.

Respecto de los recursos correspondientes a bienes de titularidad pública integrados al Boleto Turístico, el impacto cuantitativo se produce por la aplicación de los porcentajes de distribución previstos en la Ley N.º 32586, sin que el Reglamento los modifique. En consecuencia, el impacto económico no deriva de una nueva distribución creada reglamentariamente, sino de la operativización de la distribución legal mediante reglas de conciliación, transferencia mensual, registro diferenciado e información sobre el uso de recursos. Así, el monto mensual transferido a cada organización pública beneficiaria estará determinado por la recaudación neta conciliada que corresponda a bienes públicos multiplicada por el porcentaje legal aplicable. El Reglamento, por tanto, no altera la proporción de recursos que corresponde a cada entidad, pero sí incide cuantitativamente en la periodicidad, identificación y seguimiento de las transferencias, al establecer transferencias mensuales y reportes trimestrales sobre el uso de los recursos recibidos.

En el caso de bienes de propiedad privada incorporados al Boleto Turístico, el impacto cuantitativo se expresa en la separación del monto atribuible al ingreso a dichos bienes respecto de los recursos públicos sujetos a distribución. El Reglamento establece que dichos montos se transfieren a sus propietarios conforme al convenio respectivo y no forman parte de los recursos sujetos a la distribución prevista para bienes de titularidad pública. Por tanto, la fórmula

¹⁵ Cfr. Idem.

aplicable permite diferenciar entre la recaudación total del boleto, el componente atribuible al bien privado y el componente público distribuible. Esta regla evita distorsiones en la cuantificación de los recursos públicos, reduce el riesgo de incorporar indebidamente ingresos privados al esquema de distribución pública y permite que el convenio determine variables cuantificables como la metodología de cálculo, la periodicidad de transferencia y el porcentaje destinado por el propietario a la conservación, mantenimiento, protección y seguridad del bien cultural.

En relación con los bienes culturales no integrados al Boleto Turístico, el impacto cuantitativo es directo porque el Reglamento desarrolla la regla de distribución aplicable a los ingresos por visitas turísticas a monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos administrados por el Ministerio de Cultura que no forman parte de un circuito o corredor turístico integrado. En estos casos, el diez por ciento (10 %) se distribuye entre la municipalidad provincial y la municipalidad que ejerce funciones de gobierno local distrital en la circunscripción donde se ubica el bien cultural; otro diez por ciento (10 %) corresponde al gobierno regional; y el ochenta por ciento (80 %) permanece bajo la administración del Ministerio de Cultura. De esta manera, por cada S/ 100 de ingresos netos recaudados por un bien cultural no integrado, S/ 10 se asignan a gobiernos locales, S/ 10 al gobierno regional y S/ 80 permanecen bajo administración del Ministerio de Cultura, sin perjuicio de la conciliación previa y del destino legal de dichos recursos.

Respecto del régimen especial del Boleto Turístico del Cusco, el impacto cuantitativo se vincula con la identificación del gasto operativo, la determinación del saldo sujeto a distribución y la publicación periódica de información financiera. El Reglamento establece que el COSITUC debe identificar y registrar de manera diferenciada la cantidad de boletos vendidos, la recaudación obtenida, el gasto operativo deducido, el saldo sujeto a distribución y los montos correspondientes a cada organización pública beneficiaria. Además, dispone que, en cada periodo de distribución, el COSITUC determine la recaudación obtenida y deduzca únicamente el gasto operativo efectivamente ejecutado y sustentado, de modo que el saldo resultante constituya el monto sujeto a distribución. En términos cuantitativos, ello permite aplicar la fórmula: saldo distribuible del Cusco = recaudación obtenida - gasto operativo efectivamente ejecutado, sustentado y aprobado. Esta regla genera un impacto medible en la transparencia del gasto operativo y en la determinación del monto efectivamente distribuible.

El Reglamento también genera impactos cuantitativos en materia de información pública y trazabilidad. En el régimen general, la plataforma digital permitirá registrar, como mínimo, nueve tipos de información o funcionalidades: comercialización, generación y registro del Boleto Turístico; asignación de código único; validación e ingreso a bienes culturales; registro de bienes, modalidades, precios y vigencia; recaudación, devoluciones, conciliación y transferencias; montos atribuibles a bienes privados; información dirigida a usuarios; aforos, restricciones, cierres preventivos, incidencias y alertas; y reportes para el monitoreo del flujo de visitantes. Asimismo, quienes administren bienes culturales deberán proporcionar al Ministerio de Cultura información sobre ocho categorías operativas, entre ellas horarios, condiciones de acceso, aforo, restricciones, medidas de conservación y seguridad, incidencias, control de circulación e información para validación y registro de ingresos. Estas obligaciones permitirán transformar información actualmente dispersa en datos cuantificables y comparables entre boletos, bienes, rutas, circuitos y corredores turísticos.

Desde la perspectiva de costos de implementación, el Reglamento no crea por sí mismo una asignación presupuestal adicional ni establece una obligación financiera distinta de la prevista en la Ley N.º 32586. Los costos asociados a la plataforma digital derivan del mandato legal que encarga al Poder Ejecutivo su desarrollo y soporte técnico, mientras que el Reglamento precisa su administración, funcionalidades, registro, publicación de información y seguridad. El diseño, desarrollo, operación, mantenimiento, seguridad y actualización de la plataforma digital generan costos tecnológicos y administrativos que deben ser atendidos por las organizaciones públicas competentes, dentro del marco de sus atribuciones y de la disponibilidad presupuestal correspondiente. La implementación progresiva permite priorizar funcionalidades, aprovechar infraestructura y servicios existentes y dimensionar gradualmente los recursos requeridos, sin condicionar la aplicación de las demás disposiciones del Reglamento. No obstante, sí pueden identificarse costos administrativos de adecuación y operación vinculados con la formalización de CCBT, elaboración de informes técnico-económicos, actualización de información, adecuación de boletos, adecuación de convenios, conciliación de recursos, reportes trimestrales y publicación de información. Estos costos son de carácter operativo y deberán ser asumidos por las entidades competentes en el marco de sus funciones y de la implementación progresiva del régimen.

Para tal efecto, el Ministerio de Cultura debe prever y garantizar los recursos tecnológicos, la infraestructura y los servicios necesarios para el alojamiento, operación, seguridad, disponibilidad, continuidad y sostenibilidad de la plataforma digital, conforme a la normativa aplicable y a la disponibilidad presupuestal.

Finalmente, el Reglamento incorpora plazos que permiten cuantificar la transición hacia el nuevo régimen. Dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento, el Ministerio de Cultura aprueba el plan de implementación de la plataforma digital. La plataforma se diseña, desarrolla e implementa progresivamente en un plazo máximo de doscientos setenta (270) días calendario, contado desde la entrada en vigencia del Reglamento. El plazo no se encuentra condicionado a la formalización de una cantidad determinada de CCBT ni a la suscripción de un número mínimo de acuerdos. Los boletos turísticos existentes se adecúan en un plazo máximo de noventa (90) días calendario; los convenios vigentes vinculados con bienes culturales de titularidad privada o pública no administrados por el Ministerio de Cultura se adecúan mediante adenda dentro del mismo plazo; y los recursos recaudados desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 32586 se distribuyen conforme a sus artículos 8, 11 y 13, con independencia del estado de implementación del Reglamento, la plataforma digital o la formalización de los CCBT. Además, se prevé un plazo de treinta (30) días hábiles para conciliar los recursos recaudados, distribuidos y transferidos desde la entrada en vigencia de la Ley, y un plazo de sesenta (60) días hábiles para regularizar las diferencias mediante transferencias complementarias o ajustes posteriores. Estos plazos permiten medir el avance de la implementación, controlar la transición y reducir el riesgo de interrupción en la administración de los recursos.

5.2 Análisis de impactos cualitativos

El Reglamento genera impactos cualitativos positivos en la gestión del Boleto Turístico, en tanto permite pasar de un régimen anterior territorialmente limitado y de demandas territoriales dispersas a un régimen común para la integración de bienes culturales en rutas, circuitos o corredores turísticos. Este impacto se aprecia, principalmente, en la mejora de la calidad regulatoria del sistema: el

Reglamento precisa conceptos, define actores, ordena procedimientos, establece criterios técnicos y articula la actuación del Ministerio de Cultura, las Direcciones Desconcentradas de Cultura, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los Comités de Coordinación del Boleto Turístico, el COSITUC y los titulares o administradores de bienes culturales. De este modo, reduce la incertidumbre sobre cómo se incorpora un bien cultural al Boleto Turístico, quiénes intervienen en dicha decisión, qué condiciones deben verificarse y cómo se administran los recursos generados.

En materia de tutela patrimonial, el impacto cualitativo más relevante consiste en asegurar que el Boleto Turístico no opere únicamente como mecanismo de promoción turística o recaudación, sino como un instrumento compatible con la protección, conservación y gestión sostenible de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Para ello, el Reglamento exige que la integración de monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos se sustente en información sobre titularidad, administración, acceso, seguridad, capacidad de visita, instrumentos de gestión y, de acuerdo con la naturaleza, condición cultural y régimen de protección del bien cultural, estado de conservación, riesgos, afectaciones, señalización, mantenimiento y medidas de gestión de visitantes. Asimismo, el informe previo favorable del Ministerio de Cultura permite verificar que la incorporación del bien sea compatible con su conservación, protección, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita, sostenibilidad del uso público y adecuada gestión de visitantes.

El Reglamento también genera un impacto cualitativo en la gobernanza interinstitucional. La formalización, instalación y funcionamiento de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico permiten que la participación de los distintos niveles de gobierno y de los administradores de bienes culturales se realice bajo reglas mínimas comunes. Ello contribuye a reducir decisiones informales, prácticas dispares o vacíos operativos en materias como incorporación o retiro de bienes, vigencia, precio, condiciones de uso y publicación de acuerdos. Además, al prever reglas sobre convocatoria, quórum, votación, actas, abstenciones, conflictos de interés y archivo de decisiones, el Reglamento fortalece la calidad de la deliberación administrativa y la trazabilidad de las decisiones adoptadas por los CCBT.

Desde la perspectiva de los usuarios, el Reglamento genera impactos positivos en predictibilidad, información y condiciones de acceso. La regulación de modalidades, emisión nominal, soporte virtual o físico, vigencia, condiciones de uso, validación y devolución permite que la persona usuaria conozca con mayor claridad qué bienes comprende el boleto, durante cuánto tiempo puede utilizarlo, cuáles son las restricciones aplicables, cómo se valida el ingreso y en qué supuestos procede la devolución. Asimismo, la obligación de publicar información sobre bienes comprendidos, precios, vigencia, horarios, condiciones de acceso, restricciones temporales y acuerdos relevantes del CCBT mejora la transparencia del servicio y reduce asimetrías de información que podrían afectar la experiencia de visita.

En materia económica y de gestión de recursos, el impacto cualitativo consiste en fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la finalidad pública de los ingresos asociados al acceso turístico. El Reglamento desarrolla reglas para identificar la recaudación según modalidad, ruta, circuito o corredor; distinguir devoluciones; separar los montos atribuibles a bienes privados; determinar los recursos públicos sujetos a distribución; registrar transferencias; y exigir información sobre el uso de los recursos recibidos. Con ello se mejora la capacidad de seguimiento sobre la ruta del recurso, desde la venta del boleto hasta su destino final, y se refuerza que

los ingresos derivados del Boleto Turístico se orienten a los fines previstos por la Ley N.° 32586, como conservación, recuperación, protección, puesta en valor, promoción, desarrollo y acondicionamiento turístico.

El Reglamento también tiene un impacto cualitativo relevante en la articulación entre bienes públicos y bienes privados o no administrados por el Ministerio de Cultura. Al regular convenios previos, obligaciones de conservación, metodología para determinar el monto atribuible al ingreso, periodicidad de transferencias y obligaciones de información, el Reglamento permite incorporar bienes culturales de distinta titularidad sin confundir sus regímenes económicos ni patrimoniales. Esta diferenciación contribuye a preservar la seguridad jurídica de los propietarios, asegurar que la incorporación al Boleto Turístico no modifique por sí misma la titularidad ni la administración del bien, y garantizar que la participación privada o de otras entidades públicas se sujete a obligaciones compatibles con el régimen de protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

En materia tecnológica, el Reglamento genera un impacto cualitativo asociado a la modernización progresiva de la gestión del acceso a bienes culturales. La plataforma digital no se configura únicamente como un canal de venta, sino como una herramienta de generación, registro, validación, trazabilidad, publicación de información y producción de reportes para la toma de decisiones. Esta configuración permite mejorar el control de ingresos, la gestión de aforos, la identificación de restricciones temporales, el registro de incidencias de conservación, la seguridad de la información y la protección de datos personales. En ese sentido, la digitalización prevista en el Reglamento contribuye a una gestión más ordenada, auditable y orientada a evidencia, sin desconocer que, por razones técnicas, de infraestructura o conectividad, el soporte físico puede mantenerse cuando corresponda. La implementación por etapas permite adaptar progresivamente la solución tecnológica a la cantidad de boletos turísticos, bienes integrados, CCBT formalizados y condiciones territoriales existentes. Estos elementos sirven para dimensionar y priorizar sus funcionalidades, pero no constituyen requisitos para iniciar el desarrollo de la plataforma ni para aplicar el nuevo régimen.

Respecto del régimen especial del Cusco, el impacto cualitativo consiste en preservar la singularidad del modelo legal vigente, pero introduciendo reglas de transparencia, control y rendición de cuentas sobre la administración, distribución y control de los recursos obtenidos por la venta del Boleto Turístico del Cusco. La regulación del gasto operativo del COSITUC, la exigencia de informe técnico-económico, la identificación del saldo sujeto a distribución y la publicación mensual de información financiera permiten reforzar la confianza institucional sin desconocer la competencia especial atribuida por la Ley N.° 32586. De esta manera, el Reglamento evita una ruptura del régimen cusqueño y, al mismo tiempo, mejora sus estándares de registro, sustento documental y publicidad.

El Reglamento genera, además, un impacto cualitativo en la seguridad jurídica del tránsito normativo. Las disposiciones transitorias permiten mantener la continuidad operativa de boletos, soportes físicos, puntos de venta, mecanismos de recaudación, sistemas de registro, rutas, circuitos, corredores, precios y vigencias existentes, siempre que sean compatibles con la Ley N.° 32586 y el Reglamento. Asimismo, se establecen reglas para la implementación progresiva de la plataforma digital, la adecuación de boletos turísticos existentes, la adecuación de convenios vigentes y la aplicación temporal de la distribución de recursos. Este diseño evita una interrupción abrupta del acceso a bienes culturales

y permite que los actores involucrados adecúen sus procedimientos al nuevo régimen dentro de plazos determinados.

Finalmente, el Reglamento produce un impacto cualitativo de delimitación normativa, al precisar que sus disposiciones no son aplicables al Parque Arqueológico de Machupicchu ni a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machupicchu, conforme a la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586. Esta exclusión permite que el nuevo régimen general del Boleto Turístico coexista con regímenes especiales previamente establecidos, evitando conflictos de aplicación y preservando tratamientos legales particulares. En conjunto, los impactos cualitativos del Reglamento se expresan en mayor orden regulatorio, mejor coordinación interinstitucional, fortalecimiento de la tutela patrimonial, mayor predictibilidad para los usuarios, transparencia en la gestión de recursos, modernización tecnológica y seguridad jurídica durante la transición al nuevo régimen.

VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Reglamento se inserta válidamente en el ordenamiento jurídico nacional, en tanto desarrolla una habilitación legal expresa y se mantiene dentro de los límites de la potestad reglamentaria. En efecto, la Ley N.º 32586 establece un nuevo régimen legal del Boleto Turístico con alcance nacional, sustituyendo el régimen anterior previsto en la Ley N.º 28719, con la finalidad de incentivar la visita turística a monumentos arqueológicos, museos o lugares históricos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como promover su conservación y acondicionamiento turístico. Sobre dicha base, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32586 dispone que el Poder Ejecutivo apruebe su reglamento mediante decreto supremo refrendado por el titular del Ministerio de Cultura. En consecuencia, el Reglamento no introduce un régimen autónomo ni ajeno a la ley, sino que desarrolla las reglas necesarias para hacer operativa la solución legislativa previamente aprobada.

Desde la perspectiva constitucional, el Reglamento es compatible con el artículo 21 de la Constitución Política del Perú, en tanto dicho precepto reconoce un régimen especial de protección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y los sujeta al interés general. El Reglamento desarrolla un mecanismo de acceso turístico a bienes culturales, pero no los trata como simples activos de explotación económica, sino como bienes sujetos a protección, conservación, integridad, autenticidad, seguridad, capacidad de visita y gestión sostenible. En esa línea, la exigencia de un informe previo favorable del Ministerio de Cultura para la integración de bienes culturales al Boleto Turístico constituye una garantía de compatibilidad patrimonial y evita que la decisión de incorporación se sustente únicamente en criterios de promoción turística o recaudación. De este modo, el Reglamento armoniza el acceso turístico con el deber estatal de tutela del Patrimonio Cultural de la Nación.

El Reglamento también resulta coherente con la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, pues no sustituye el régimen especial de protección, autorización, conservación, defensa y gestión aplicable a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Por el contrario, exige que la incorporación de bienes culturales al Boleto Turístico se sustente en información sobre estado de conservación, condiciones de protección, accesibilidad, riesgos, afectaciones, capacidad de visita, señalización, mantenimiento y medidas de gestión de visitantes, de acuerdo con la naturaleza, condición cultural y régimen

de protección de cada bien cultural. Asimismo, prevé que los convenios o adendas aplicables incorporen obligaciones vinculadas con la conservación, mantenimiento, protección, recuperación, puesta en valor y acondicionamiento del bien cultural, así como la obligación de cumplir la normativa sobre Patrimonio Cultural de la Nación y obtener las autorizaciones sectoriales que correspondan para cualquier intervención, obra, acondicionamiento, instalación, actividad o medida que pueda incidir sobre el bien.

En cuanto a su legalidad material, el Reglamento no desnaturaliza la Ley N.º 32586. No modifica la definición legal del Boleto Turístico, no cambia la regla de integración de bienes en rutas, circuitos o corredores turísticos, no altera la composición legal de los Comités de Coordinación del Boleto Turístico, no introduce nuevos porcentajes de distribución de recursos, no crea beneficiarios distintos de los previstos por la Ley y no varía el régimen especial aplicable al departamento del Cusco. Su impacto en la legislación nacional consiste en precisar la forma de aplicación de la Ley mediante reglas sobre modalidades, emisión, soporte, adquisición, vigencia, devolución, validación, propuesta de integración, informe previo favorable, convenios, funcionamiento de los CCBT, determinación del precio, recaudación, conciliación, transferencia, plataforma digital, bienes no integrados y régimen especial del COSITUC. Por tanto, el Reglamento opera como norma de desarrollo y ejecución, no como norma sustitutiva o modificatoria de la Ley.

El Reglamento mantiene coherencia con el régimen de descentralización y con la distribución de competencias entre niveles de gobierno. La Ley N.º 32586 prevé la participación de municipalidades provinciales, municipalidades distritales, Direcciones Desconcentradas de Cultura, direcciones o gerencias regionales de comercio exterior y turismo, así como administradores de bienes no administrados por el Ministerio de Cultura, cuando corresponda. El Reglamento no desplaza dichas competencias ni concentra indebidamente funciones en una sola entidad; más bien, ordena su ejercicio mediante reglas de formalización, acreditación de representantes, instalación, funcionamiento, reglamento interno, acuerdos y publicidad de decisiones de los CCBT. De esta forma, resulta compatible con el carácter unitario y descentralizado del Estado, en tanto promueve coordinación intergubernamental sin modificar las competencias orgánicas previstas en las leyes de descentralización, gobiernos regionales y municipalidades.

Asimismo, el Reglamento se articula con la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en tanto regula actuaciones de órganos colegiados, reglas de funcionamiento, emisión de acuerdos, publicidad de decisiones, trazabilidad de solicitudes de devolución y posibilidad de emitir instrumentos de orientación para su adecuada aplicación. En particular, la Primera Disposición Complementaria Final habilita al Ministerio de Cultura y a las demás organizaciones públicas competentes a emitir circulares, instrucciones u otros instrumentos análogos para la aplicación del Reglamento, conforme al artículo VII del Título Preliminar de la Ley N.º 27444. Esta disposición no incorpora potestades normativas autónomas ni permite modificar el contenido del Reglamento, sino que se limita a reconocer instrumentos de orientación y gestión administrativa para asegurar una aplicación uniforme del nuevo régimen.

En materia presupuestal y de administración de recursos públicos, el Reglamento no altera los porcentajes, beneficiarios ni destinos previstos por la Ley N.º 32586. Su impacto normativo consiste en desarrollar reglas de recaudación, conciliación, transferencia, registro diferenciado, información sobre el uso de recursos y prohibición de utilización en determinados gastos corrientes, conforme a lo

establecido por la propia Ley. Asimismo, regula el financiamiento de los costos directos e indispensables de operación del Boleto Turístico y de la plataforma digital con cargo a los recursos correspondientes a las Direcciones Desconcentradas de Cultura, dentro del porcentaje asignado al Ministerio de Cultura, conforme a una metodología aprobada por resolución ministerial y sin alterar los porcentajes legales. Además, preserva las competencias del Sistema Nacional de Control, al establecer que las reglas sobre destino e información se aplican sin perjuicio de las competencias de los órganos que integran dicho sistema. Por tanto, no invade el ámbito de control gubernamental ni modifica reglas presupuestarias sustantivas; únicamente desarrolla mecanismos de administración y transparencia para asegurar la correcta aplicación de la distribución legal.

El Reglamento también guarda coherencia con el marco normativo sobre gobierno digital y protección de datos personales. La Ley N.º 32586 prevé la digitalización del Boleto Turístico y encarga al Poder Ejecutivo el desarrollo de una plataforma digital para su venta y soporte técnico. El Reglamento desarrolla dicha previsión y establece funcionalidades vinculadas con generación, registro, comercialización, validación, trazabilidad, publicación de información, reportes, seguridad de la información y protección de datos personales. En particular, dispone que el tratamiento de los datos personales de los usuarios se realice conforme a la normativa aplicable y que la plataforma preserve la disponibilidad, integridad, confidencialidad, seguridad y trazabilidad de la información registrada. En consecuencia, no crea una excepción al régimen de protección de datos, sino que incorpora expresamente su observancia. El diseño, desarrollo e implementación de la plataforma se sujeta al marco normativo vigente sobre gobierno y transformación digital, interoperabilidad, arquitectura digital, seguridad digital, accesibilidad y protección de datos personales, y se realiza en coordinación con las organizaciones públicas competentes, conforme a sus respectivas atribuciones.

Respecto del régimen especial del Boleto Turístico del Cusco, el Reglamento respeta la opción legislativa de mantener al COSITUC como instancia encargada de la administración, distribución y control de los recursos obtenidos por la venta del Boleto Turístico del Cusco. No modifica dicha competencia ni altera los porcentajes de distribución previstos por la Ley N.º 32586; únicamente desarrolla reglas sobre identificación de boletos vendidos, recaudación, gasto operativo, saldo sujeto a distribución, sustento documental, transparencia, destino y control de recursos. En ese sentido, mantiene la coherencia con el régimen especial cusqueño y fortalece su gestión financiera sin desnaturalizarlo.

El Reglamento delimita adecuadamente su relación con los regímenes exceptuados por la propia Ley N.º 32586. La Cuarta Disposición Complementaria Final de dicha Ley excluye de su aplicación al Parque Arqueológico de Machu Picchu, sujeto al régimen de la Ley N.º 28100, y a la Red de Caminos Inca del Santuario Histórico de Machu Picchu, regulada por el Decreto Supremo N.º 023-99-AG. En concordancia con ello, el Reglamento establece expresamente que sus disposiciones no son aplicables a dichos bienes. Esta previsión evita conflictos de aplicación normativa, respeta regímenes especiales preexistentes y confirma que el Reglamento desarrolla el régimen general del Boleto Turístico sin afectar tratamientos legales particulares preservados por el legislador.

Desde la perspectiva de vigencia normativa, el Reglamento produce un impacto ordenador en la legislación nacional, pues deroga expresamente el Reglamento

de la Ley N.º 28719, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-2011-MINCETUR. Esta derogación resulta coherente con el nuevo marco legal creado por la Ley N.º 32586 y evita la coexistencia de un reglamento emitido para una ley anterior con un régimen legal actualmente sustituido. En tal sentido, no genera antinomias, sino que elimina una fuente reglamentaria incompatible con el nuevo diseño legal y permite que la implementación del Boleto Turístico se rija por una norma infralegal actualizada, sistemática y alineada con la Ley N.º 32586.

Finalmente, el Reglamento no contraviene las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de protección del patrimonio cultural. Por el contrario, su orientación es compatible con los compromisos de conservación, protección, gestión y transmisión del patrimonio cultural a las generaciones presentes y futuras. El Reglamento promueve el acceso turístico a bienes culturales, pero lo condiciona a criterios de conservación, capacidad de visita, seguridad, gestión de visitantes, información pública y sostenibilidad. En ese sentido, su entrada en vigencia tendrá un impacto positivo en la legislación nacional, al consolidar un régimen reglamentario que armoniza promoción turística, tutela patrimonial, coordinación interinstitucional, transparencia en el uso de recursos, protección de datos personales y respeto de regímenes especiales.

VII. ANÁLISIS DE MEJORA REGULATORIA

Conforme al artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, las entidades del Poder Ejecutivo tienen la obligación de realizar el Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante como herramienta de evaluación previa, cuando el proyecto normativo establezca o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación o cualquier otra regla que imponga exigencias:

- a) Que generen o modifiquen costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,
- b) Que limiten el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Asimismo, el numeral 41.1 del artículo 41 del citado reglamento contempla un listado de supuestos excluidos del análisis regulatorio Ex Ante, mientras que el numeral 41.2 prevé que, excepcionalmente, otros proyectos normativos puedan ser excluidos previa evaluación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, "CMCR"), siempre que se justifique que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del artículo 33.

En esa línea, el Ministerio de Cultura consultó a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria la aplicación del AIR Ex Ante respecto del Reglamento. Así, la Secretaría Técnica de la CMCR, mediante comunicación electrónica de fecha XX de julio de 2026, dirigida al Oficial de Mejora de la Calidad Regulatoria del Ministerio de Cultura, notificó el resultado de su revisión, en los siguientes términos:

"Respuesta de la CMCR: Se declara la improcedencia del AIR Ex Ante del proyecto normativo, en virtud a la excepción establecida en el numeral 41.2 del artículo 41 del Reglamento de la Ley General de la Mejora Regulatoria, aprobado por el D.S. N° 023-2025-PCM. Por tanto, la entidad no requiere presentar expediente AIR Ex Ante del citado proyecto ante la CMCR.

De otro lado, en la medida que el proyecto normativo no contiene/modifica procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) se precisa que no requiere realizar un ACR Ex Ante previo a su aprobación.”

En consecuencia, conforme a lo comunicado por la Secretaría Técnica de la CMCR, el Reglamento no requiere la presentación del expediente AIR Ex Ante ante la CMCR ni la realización del ACR Ex Ante, al no contener ni modificar procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria.

VIII. PUBLICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE REGLAMENTO

El Reglamento ha sido publicado para recibir comentarios, aportes y opiniones de la ciudadanía, conforme a las exigencias previstas en el Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS. Dicho marco normativo establece que los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración, o en otro medio que asegure su debida difusión y fácil acceso. En particular, el numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS, establece que los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio que asegure su debida difusión y fácil acceso. En tal sentido, al tratarse del proyecto de Reglamento de la Ley N.º 32586, corresponde disponer su publicación para recibir comentarios, aportes u opiniones.

En cumplimiento de dicho marco normativo, mediante Resolución Ministerial N.º XXX-2026-MC, publicada el X de XXXXX de 2026 en el diario oficial El Peruano, se dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 32586, Nueva Ley del Boleto Turístico, del proyecto de Reglamento y de su Exposición de Motivos, en la sede digital del Ministerio de Cultura. La publicación se realizó por el plazo de quince (15) días calendario, contado desde el día siguiente de su publicación, a efectos de recibir comentarios, aportes u opiniones de las entidades públicas, organizaciones privadas, gobiernos regionales, gobiernos locales, administradores de bienes culturales, operadores turísticos, especialistas, ciudadanía y demás actores interesados en la implementación del régimen del Boleto Turístico. Dicha publicación incluyó la identificación de la entidad proponente, los documentos materia de consulta, el plazo para la recepción de aportes, la oficina encargada de recibir, sistematizar y analizar los comentarios, así como el canal habilitado para su presentación, conforme al artículo 20 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS.

Durante el periodo de publicación se recibieron XX comentarios, aportes u opiniones, remitidos por XXXXXXXXXX. Dichos aportes fueron sistematizados y evaluados por el Ministerio de Cultura, considerando su compatibilidad con la Ley N.º 32586, la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la normativa sobre procedimiento administrativo

general, el régimen de distribución de recursos previsto por la Ley N.º 32586 y los límites propios de la potestad reglamentaria.

Como resultado de dicha evaluación, se incorporaron al texto del Reglamento aquellos aportes que contribuyeron a mejorar la claridad, coherencia jurídica, viabilidad operativa, seguridad jurídica, tutela patrimonial, gestión de visitantes, transparencia en la administración de recursos y adecuada implementación del Boleto Turístico.

En consecuencia, el procedimiento de publicación permitió fortalecer el texto final del Reglamento y verificar su consistencia con los objetivos de la Ley N.º 32586. De este modo, el Reglamento recoge los aportes pertinentes recibidos durante la consulta pública, mantiene su sujeción al marco legal que desarrolla y asegura que la implementación del Boleto Turístico se realice bajo reglas transparentes, técnicamente sustentadas y compatibles con la protección, conservación, acondicionamiento turístico y gestión sostenible de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.