



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, - 7 JUN. 2017

OFICIO N° 1999 -2017-PCM/SG

Señora

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Presente.-

Asunto: Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 309-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expedientes N°s 201713121 y 201642773


De mi mayor consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR, que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines el Informe N° 547-2017-PCM/OGAJ, el Memorando N° 1318-2017-PCM/SGP y el Oficio N° 309-2017-MINCETUR/SG, remitidos por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, y la Secretaria General del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, sobre el particular.

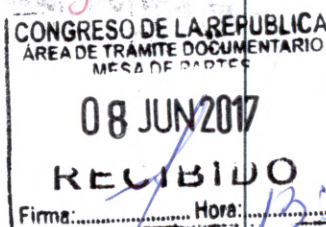
Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


.....
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaria General
Presidencia del Consejo de Ministros

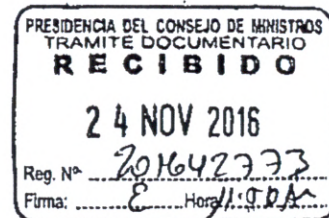
65603

Reg. 1883





Lima, 4 de noviembre de 2016



OFICIO P.O. N° 309 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0439/2016-CR, ley que propone crear el programa de promoción de corredores y circuitos turísticos sostenibles.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Alejandra Aramayo Gaona
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 547 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles".

Referencias : Memorando N° 678-2017-PCM/SC

Fecha : Lima, 19 MAYO 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a través del cual solicita la opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; adjuntando el Oficio N° 309-2017-MINCETUR/SG de la Secretaría General del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo sobre el asunto en mención.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.
- 1.4 Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.5 Ley N° 29408 - Ley General de Turismo.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles", es una iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República, Ana María Choquehuanca de Villanueva del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la



¹ Iniciativa Legislativa
 *Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Gestión del Estado se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

- 2.3 El Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles" tiene por objeto promover el desarrollo turístico en los diversos departamentos del país, a partir de la identificación y utilización óptima de potencialidades culturales, naturales, ecosistémicas y de peruanidad, con la participación articulada del Estado, sector empresarial y la población; a través de la implementación de corredores y circuitos turísticos sostenibles, que permitan el desarrollo del país.
- 2.4 El artículo 5 del proyecto de ley, propone la creación de un Programa denominado "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles" – PPCCTS, que constituye una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental, soportado en las potencialidades turísticas de los diversos departamentos del país, el cual se encontrará a cargo del MINCETUR.
- 2.5 Asimismo, en base al Principio de Separación de Poderes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, "El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)". (Énfasis agregado)
- 2.6 Dentro de este contexto, cabe indicar que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha establecido el procedimiento de creación de Programas, indicando de manera expresa en su artículo 38, numeral 38.1 que "**Los Programas y Proyectos Especiales son creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**". (Énfasis agregado)
- 2.7 En cuanto al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, cabe indicar que el artículo 2 de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, establece que el citado Ministerio en materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía; asimismo, el artículo 4 de la citada Ley indica que son objetivos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en materia de Turismo, entre otros, el promover el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo.
- 2.8 Asimismo, el artículo 11 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo señala que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo aprueba y actualiza el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) dentro de las políticas de Estado, como instrumento de planeamiento y gestión del sector turismo de largo plazo en el ámbito nacional; además, el artículo 12 de la mencionada Ley indica que el proceso de elaboración y actualización del Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo con la participación de los gobiernos regionales, gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"


2.9 En consecuencia, debido a que la creación de Programas se realiza en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; se considera que debe ser el Poder Ejecutivo quien defina la pertinencia y necesidad que justifique la creación de un Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles, en concordancia con el principio constitucional de Separación de Poderes que sustenta la organización del Estado peruano; por lo que, corresponde observar el proyecto de ley por cuanto colisiona con el citado principio.

2.10 De otro lado, se advierte que el cumplimiento de la futura ley tendría repercusión económica en presupuesto público distinto al del Congreso de la República; lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que dispone:

Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

2.11 En efecto, conforme lo establece el numeral 38.2 del artículo 38 de la Ley N° 29158, *"Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen"*, lo que nos permite colegir que el funcionamiento del Programa requerirá de la asignación de recursos presupuestales, hecho que contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

 2.12 Por otro lado, se advierte que la norma propuesta tiene como objeto *"promover el desarrollo turístico en los diversos departamentos del país, (...) a través de la implementación de corredores y circuitos turísticos sostenibles, que permitan el desarrollo del país"*. En ese sentido, la propuesta normativa dispone: a) Constituir Unidades de Gestión en cada circuito turístico, encargada de gerenciar la estrategia turística correspondiente, la cual será integrada por los titulares de los pliegos de los gobiernos regionales; alcaldes; un representante de cada organización empresarial, y un representante de la sociedad civil; y, b) Crear un "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles", a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, que promueve el desarrollo de los corredores y circuitos turísticos sostenibles, a través de acciones de promoción, asistencia, capacitación, acompañamiento y seguimiento.

2.13 Al respecto, de acuerdo al artículo 192 de la Constitución Política del Perú, los Gobiernos Regionales tienen competencia para:

"Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para:

1. *Aprobar su organización interna y su presupuesto.*
(...)





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.

8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.”

- 2.14 Asimismo, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece en su artículo 63, lo siguiente:

“Artículo 63.- Funciones en materia de turismo

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

b) Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.

c) Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas que se derivan de los lineamientos de la política nacional de turismo.

(...)

q) Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.

r) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.”

- 2.15 Dentro de este contexto normativo, se advierte que los Gobiernos Regionales son competentes para formular, dirigir, evaluar el desarrollo de la actividad **turística regional** en concordancia con la política general del gobierno, así como **desarrollar los circuitos turísticos** que puedan convertirse en ejes del **desarrollo regional**; en ese sentido, se advierte que la exposición de motivos del proyecto de ley, no ha cumplido con sustentar la necesidad de que dichas competencias sean establecidas a una Unidad de Gestión y al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través del Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles; debiendo recalcarse que de aprobarse el Proyecto de Ley se estaría creando un Programa cuyas funciones podrían duplicar o superponerse a las funciones y competencias que ejercen los Gobiernos Regionales.

- 2.16 Respecto a lo estipulado en el artículo 2 del proyecto de ley, que establece la creación de “Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles”, los cuales *“integran un conjunto de sitios turísticos que se unen en forma articulada y programada, para el desarrollo de actividades turísticas, relacionadas a aspectos culturales, biodiversidad, diversiones, deportes, gastronomía, procesos productivos y otros de autenticidad y peruanidad, que constituyen un patrimonio invaluable y una potencialidad para el desarrollo”*. Se advierte que dicha disposición ya se encuentra regulada en el Anexo N° 2 de la Ley N° 29408, Ley General del Turismo, el cual establece que los circuitos turísticos son un *“conjunto de diversos destinos que se unen en forma articulada y programada. Contemplan dentro de éstos: recursos naturales, culturales y humanos, así como un conjunto de servicios ofrecidos al turista teniendo como punto final de destino el de origen”*.

- 2.17 Por otro lado, es preciso indicar que la Secretaría de Gestión Pública a través del Memorando N° 01318-2016-PCM/SGP que hace suyo el Informe N° 033-2016-PCM-SGP.SEIT que en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Pública, conforme al ámbito de su competencia, ha opinado que la iniciativa legislativa no resulta viable debido entre otros:

- Se estaría duplicando las funciones reguladas por la Ley N° 29408 Ley General de Turismo, en el marco de una política prioritaria del Estado, que en la actualidad se viene promoviendo a través de la Dirección General de Estrategias Turísticas el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que a su vez son compartidas con los gobiernos regionales conforme a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y las que adicionalmente delegue el Ministerio, así como con los locales conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la intervención del sector privado y la sociedad a fin de fomentar la actividad turística a nivel nacional e internacional, en el marco de un sistema de información para la gestión del turismo.
- El proyecto de ley no cumple con los requisitos establecidos para la creación de Programas, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, conforme al marco normativo en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; toda vez que los Programas son creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo.

2.18 Por lo expuesto, corresponde observar el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles" al vulnerar el Principio de Separación de Poderes reconocido en la norma constitucional; asimismo, porque contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que los representantes del Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

2.19 Finalmente y sin desmedro de lo expuesto, se recomienda tener en consideración la opinión vertida por el sector Comercio Exterior y Turismo, en el Informe N° 30-2017-MINCETUR/VMT/DGET/KLM de la Dirección General de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo remitido a través del Oficio N° 309-2017-MINCETUR/SG por corresponder al ámbito de sus competencias.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

3.1 Por los fundamentos expuestos, corresponde formular observación al Proyecto de Ley N° 439/2016-CR "Ley que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles" al vulnerar el Principio de Separación de Poderes reconocido en la norma constitucional; asimismo, porque contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que los representantes del Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

3.2 Se recomienda remitir el presente informe así como el Memorando N° 01318-2016-PCM/SGP que hace suyo el Informe N° 033-2016-PCM-SGP.SEIT la Secretaría de Gestión Pública a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República para su conocimiento y fines pertinentes.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.3 Asimismo, se recomienda tener en consideración la opinión vertida por el sector Comercio Exterior y Turismo, en el Informe N° 30-2017-MINCETUR/VMT/DGET/KLM de la Dirección General de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo remitido a través del Oficio N° 309-2017-MINCETUR/SG por corresponder al ámbito de sus competencias.

Atentamente,

Carmen Moreno Ventocilla
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

Sonia Elaine Dávila Chávez
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





PERÚ

Ministerio
de Comercio Exterior
y Turismo

Secretaría
General

"Año del buen servicio al ciudadano"



San Isidro, 03 MAY 2017

OFICIO N° 309 -2017-MINCETUR/SG

Señor
VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Presente.-

Asunto: Pedido de opinión de P.L No. 439/2016-CR.

Referencia: Oficio N° 165-2017-PCM/SG/SC/OCP

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted en relación al Oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley 439/2016-CR que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles, propuesta normativa remitida por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Al respecto, se alcanza copia del Informe N° 30-2017-MINCETUR/VMT/DGET/KLM de la Dirección General de Estrategia Turística del Viceministerio de Turismo, que emite opinión sobre la referida propuesta normativa, para los fines pertinentes.

Sin otro particular, expreso a usted mi consideración y estima.

Atentamente,

IRENE SUAREZ QUIROZ
Secretaria General
MINCETUR

Expediente N° 1026399

CC: VMT



PERÚ

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Viceministerio de Turismo

Dirección General de Estrategia Turística

COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO
MINCETUR

INFORME N°30-2017-MINCETUR/VMT/DGET/KLM

08 MAR. 2017

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTRATEGIA TURÍSTICA
Hora: Firma: *[Signature]*

A : MIGUEL ANGEL BARRIENTOS BENITES
Director General de Estrategia Turística

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N°439/2016-CR remitido por el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros

REFERENCIA : a) Oficio N°164-2017-PCM/SG/SC/OCP
b) Oficio N°165-2017-PCM/SG/SC/OCP

FECHA : San Isidro, 8 de marzo del 2017

Tengo el agrado en dirigirme a usted en relación al asunto y documentos de la referencia, mediante los cuales el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros requiere opinión sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR que crea el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles, remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, así como por el Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República.

I. ANTECEDENTES

I.1 Mediante el Oficio N°164-2016-PCM/SG/SC/OCP y el Oficio N°164-2016-PCM/SG/SC/OCP, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros ha solicitado opinión sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR.

II. BASE LEGAL

- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 29408, Ley General de Turismo.
- Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, Reglamento de la Ley General de Turismo.
- Ley N° 30075, Ley de Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ,
- Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR.
- Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR.

III. ANÁLISIS

El objeto de la iniciativa legislativa es promover el desarrollo turístico en los departamentos del país, a partir de la identificación y utilización óptima de potencialidades culturales, naturales, ecosistémicas y de peruanidad, con la participación articulada del estado, sector empresarial y la población, a través de la implementación de corredores y circuitos turísticos sostenibles, que permitan el desarrollo de las regiones.

En el desarrollo de su fórmula legal, se plantean entre otras cosas la creación de un programa, asignación de competencia al MINCETUR en materia de circuitos turísticos y la creación de un Plan de Desarrollo Turístico específico para cada corredor y circuito turístico.

Otro de los aspectos que propone regular el Proyecto de Ley es lo correspondiente a las competencias del MINCETUR en materia de circuitos turísticos, señalando que, adicionalmente a las funciones que le competirían a



PERÚ

Ministerio
de Comercio Exterior
y Turismo

Viceministerio de
Turismo

Dirección General
de Estrategia Turística

través del Programa, "garantizará" diversos aspectos en materia turística. Al respecto, debemos indicar lo siguiente:

- Sobre la función de garantizar "accesibilidad nacional terrestre, aérea, otros": consideramos que la entidad competente sobre la materia es el MTC; siendo el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo el encargado de "coordinar con las autoridades competentes el desarrollo de mecanismos y la aprobación de procedimientos de facilitación turística", de acuerdo con el artículo 5, numeral 5.8 de la Ley General de Turismo.
- Sobre la función de garantizar "la promoción de mercado nacional y extranjero": El artículo 2 de la Ley N° 30075, Ley de Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ, señala que esta entidad "es competente para formular, aprobar, ejecutar y evaluar las estrategias y planes de promoción de bienes y servicios exportables, así como de turismo interno y receptivo, promoviendo y difundiendo la imagen del Perú en materia turística y de exportaciones, de conformidad con las políticas, estrategias y objetivos sectoriales".

Ante ello, consideramos que, a fin de respetar el principio de organización establecido en el artículo V de la LOPE¹, no se asigne esta competencia al MINCETUR.

Debe tenerse en cuenta, además, que la normativa vigente ha establecido que, en materia de turismo, los gobiernos regionales cumplen las funciones que prescribe la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y las que adicionalmente delegue el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. En este sentido, les corresponde – entre otros– proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.

En efecto dentro del marco de planeamiento de la actividad turística, la priorización de un corredor turístico podría ser considerada bajo el procedimiento de "Declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario"^{2,3}, que de acuerdo a la Ley General de Turismo permite a los Gobiernos Regionales desarrollar acciones ejecutivas prioritarias enmarcadas en el Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR.

Asimismo, el Proyecto de Ley plantea la creación de Planes de Desarrollo del Corredor o Circuito Turístico Sostenibles, los cuales deberán ser aprobados por

¹ Artículo V.- Principio de organización e integración

Las entidades del Poder Ejecutivo:

1. Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.
2. Coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú.
3. Se relacionan con los otros Poderes del Estado y Organismos autónomos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley.
4. Ejercen con imparcialidad y neutralidad los poderes que les han sido conferidos.

² Ley General de Turismo, Ley N° 29408, Art. 22.

Zonas de desarrollo turístico prioritario

Las zonas de desarrollo turístico prioritario son áreas debidamente delimitadas que cuentan con recursos turísticos variados y atractivos turísticos, siendo necesaria su gestión sostenible a través de acciones coordinadas entre el sector público y privado.

³ Ley General de Turismo, Ley N° 29408, Art. 23.

Requisitos para la declaración de las zonas de desarrollo turístico prioritario

Para la declaración de las zonas de desarrollo turístico prioritario, se debe contar con un plan de desarrollo turístico que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Estudio y propuesta para el desarrollo de la oferta turística.
- b) Estudio y propuesta para el desarrollo de la demanda turística.
- c) Gestión de mecanismos de financiamiento para el desarrollo de los recursos turísticos de la zona propuesta, en el corto, mediano y largo plazo.



PERÚ

Ministerio
de Comercio Exterior
y Turismo

Viceministerio de
Turismo

Dirección General
de Estrategia Turística

los gobiernos regionales y que, de acuerdo al artículo 11 de la propuesta normativa, deben encontrarse articulados al Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR, el cual ha sido creado a través de la Ley General de Turismo⁴.

El PENTUR 2025, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 231-2016-MINCETUR ha establecido un modelo de desarrollo basado en Planes Estratégicos Regionales en Turismo. Como se puede apreciar, en tanto que en la actualidad ya existe un Plan Estratégico sectorial que abarca la materia de circuitos turísticos y desarrollo de la actividad turística a través de una planificación regional con la participación de todas las instituciones – públicas y privadas – involucradas en la materia, sugerimos reevaluar la necesidad de incluir esta disposición.

IV. CONCLUSIONES

Teniéndose presente los fundamentos plasmados en el análisis del presente Informe, consideramos que a efectos de considerar la propuesta legislativa, debería tenerse en cuenta lo siguiente:

IV.1 Deberá reevaluarse la creación de un Plan de Desarrollo Turístico específico para cada corredor y circuito turístico, dado que el PENTUR ya establece que la planificación de los mismos debe ser establecida a través de los Planes Estratégicos Regionales de Turismo – PERTUR, así como que se coordine con el Gobierno Regional para la declaración las zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.

IV.2 Sin perjuicio de las conclusiones precedentes, se sugiere que los gobiernos regionales incorporen sus atractivos turísticos al Plan Estratégico Regional de Turismo –PERTUR, de cada una de sus circunscripciones, así como se efectúen las coordinaciones correspondientes para la declaración de zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.

Atentamente,

Karl Lizárraga Marroquín
Asesor legal de la Dirección General de Estrategia Turística
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

⁴ **Artículo 4.- Competencia del organismo rector**
Corresponde al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) así como coordinar y orientar a los gobiernos regionales y locales en materia de turismo, fomentando el desarrollo del turismo social y la implantación de estrategias para la facilitación turística, inversión y promoción del turismo interno y receptivo, entre otras.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública**CARGO***"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"***MEMORANDO N° 01318 -2016-PCM/SGP**

PARA : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

DE : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ SOLÍS
Secretaria de Gestión Pública


ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 439/2016-CR, que propone crear el "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles".

REFERENCIA : Memorándum N° 778-2016-PCM/SC/OCP

FECHA : Lima, 27 DIC. 2016

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, con la finalidad de remitir el Informe N° 033-2016-PCM-SGP/SEIT, que esta Secretaría hace suyo, en el que se expresa la opinión técnica correspondiente sobre el Proyecto de Ley N° 439/2016-CR, que propone crear el Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles, remitido por la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República. Lo que hago de su conocimiento para los fines que resulten pertinentes.

Atentamente,


MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS
Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

MUVS/seit



INFORME N° 033-2016-PCM-SGP.SEIT

Para : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS
Secretaria de Gestión Pública

De : SANDRA ELIZABETH INGA TOLEDO
Profesional de la Secretaria de Gestión Pública

Asunto : Informe sobre Proyecto de Ley N° 439/2016-CR que propone crear el "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles".

Referencia : a) Memorándum N° 778-2016-PCM/SC/OCP
b) Oficio N° 175-2016-2017/CCET/CR

Fecha : Lima, 20 de diciembre de 2016.

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia a) mediante el cual la Oficina de Coordinación Parlamentaria de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) remite el documento de la referencia b) a través del cual la señora Ana María Choquehuanca de Villanueva Congresista de la República, solicita opinión técnica, respecto del Proyecto de Ley N° 439/2016-CR que propone crear el "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles".

Al respecto, cabe informar lo siguiente:

I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 1.1 Por mandato del artículo 1 de la Ley N° 27658 se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. A nivel del Poder Ejecutivo, dicho proceso es conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP).



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

1.2 La SGP de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM¹, es el órgano de línea encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública. Asimismo, tiene competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia en concordancia con las normas respectivas.

1.3 Por otro lado, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y sus modificatorias, y el artículo 3° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, la PCM, a través de la SGP, emite opinión técnica previa sobre normas referidas a organización del Estado, que tengan como propósito la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, entre otros.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY N° 439-2016-CR

2.1 Según el artículo 1° del proyecto legislativo, su objeto es promover el desarrollo turístico en los diversos departamentos del país, a partir de la identificación y utilización óptima de potencialidades culturales, naturales, ecosistémicas y de peruanidad; a través de la implementación de corredores y circuitos turísticos sostenibles, que permitan el desarrollo de las regiones.

III. ANÁLISIS

DEL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO

3.1 Que, según el artículo 38.1 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo², los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

3.2 Que, el artículo 38.2 de la citada Ley, establece que los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública

¹ Modificado por el Decreto Supremo N° 057-2008-PCM y el Decreto Supremo N° 310-2010-PCM
² Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

3.3 Que, en el literal b) del artículo 6º la Ley Nº 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado establece los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública; dentro de los cuales se debe considerar como regla general que: "las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o prever servicios brindados por otras entidades ya existentes".

IV. DEL PROYECTO DE LEY N° 439/2016-CR

4.1 Que, el artículo 1º del Proyecto Legislativo, señala que su objetivo es crear un "Programa de Promoción de Corredores y Circuitos Turísticos Sostenibles - PPCCTS" adscrito al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, que constituya una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental, soportado en las potencialidades turísticas de los diversos departamentos del país.

4.2 Al respecto; cabe señalar que el objetivo del Proyecto Legislativo, se encuentra regulado en la LEY Nº 29408, Ley General de Turismo³ que declara y reconoce de interés nacional al turismo, considerándolo como una política prioritaria del Estado; cuyo objetivo es promover, incentivar y regular el desarrollo sostenible de la actividad turística, con alcance a los tres (3) niveles de gobierno: Nacional, regional y local, en coordinación con los distintos actores vinculados al sector. En ese sentido, a través del artículo 4 de la citada Ley, se otorga la competencia de organismo rector al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

4.3 Que, el artículo 6º de la Proyecto Legislativo, detalla que el PPCCTS, tendría las siguientes funciones:

- ✓ Articular el planeamiento estratégico del turismo, en los tres niveles de gobierno.
- ✓ Promover la articulación de las actividades turísticas entre las entidades nacionales, regionales y locales; organizaciones empresariales y de la sociedad civil, involucradas en la estrategia.
- ✓ Fomentar y desarrollar la inversión en turismo.
- ✓ Mejorar y desarrollar nuevos productos y destinos turísticos.
- ✓ Desarrollar formas de turismo que promuevan la inclusión social: turismo rural, turismo comunitario, deportivo, ecoturismo, otros.

³ El 18 de setiembre del 2009 se publicó la ley general de turismo, Ley 29408.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

- ✓ Promover el uso sostenible del patrimonio natural y cultural que forma parte de la oferta turística.
- ✓ Implementar un programa de capacitación y asistencia técnica.
- ✓ Realizar seguimiento al desarrollo de los CCTS.

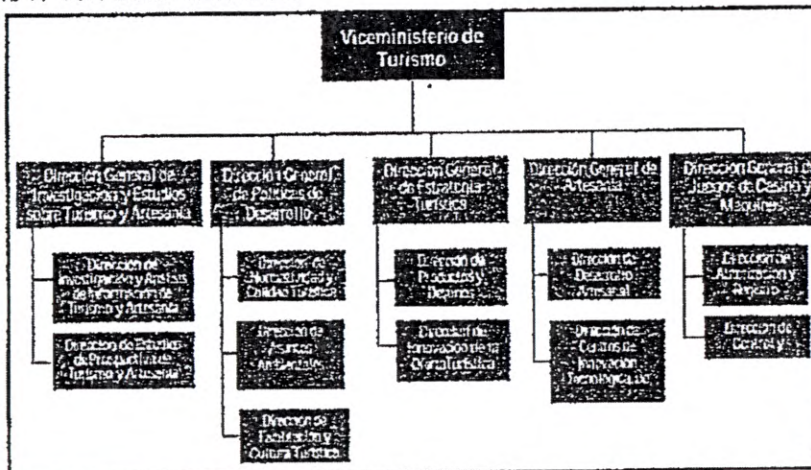
4.4 Al respecto; cabe señalar que el artículo 5 de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo, otorga las funciones al organismo rector, dentro de las que se debe resaltar: 5.1 Aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) como instrumento de planeamiento y gestión del sector turismo en el ámbito nacional, 5.2 Desarrollar el producto turístico nacional a través del órgano regional competente, particularizando en cada caso las necesidades que demanden los destinos turísticos del país, 5.5 Diseñar y ejecutar planes, proyectos y programas destinados a la promoción del turismo social, en cuanto a lo que no fuera de competencia de los gobiernos regionales o locales, 5.6 Coordinar, dirigir, ejecutar y supervisar los proyectos de inversión pública de interés turístico de nivel nacional y prestar apoyo para la ejecución de proyectos turísticos a los gobiernos regionales, locales y otras entidades públicas que lo requieran, 5.8 Emitir opinión técnica vinculante en materia turística respecto de los planes de uso turístico y reglamentos de uso turístico y recreativo o de las áreas naturales protegidas, previa a su aprobación por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Emitir opinión técnica vinculante respecto de los planes de manejo forestal de las concesiones para ecoturismo y de los planes de manejo complementarios para realizar actividades turísticas como actividad secundaria dentro de las concesiones forestales, como requisito previa a su aprobación por la autoridad competente El reglamento de la presente ley establece los plazos mínimos para la emisión de la opinión vinculante indicada, 5.11 Promover el fortalecimiento institucional en el sector turismo, fomentando los espacios de coordinación públicos y privados para la gestión y desarrollo de la actividad turística y la protección y seguridad al turista en cuanto a lo que no fuera de competencia de los gobiernos regionales o locales. 5.12 Formular los planes y estrategias nacionales de promoción del turismo interno y receptivo.

4.5 Asimismo, cabe resaltar que el artículo 42° la citada Ley, precisa que la ejecución de los planes y estrategias de promoción del turismo es ejecutada por la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ) en el ámbito nacional e internacional, en el marco del plan estratégico institucional, a través de diferentes herramientas y actividades de mercadeo y promoción que funcionen como canales de distribución del producto turístico, entre otros medios que cuenten con el respaldo técnico respectivo y permitan la difusión y posicionamiento del país como destino turístico.

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

4.6 El artículo 7° del Proyecto Legislativo, señala que para la Integración al Programa los Gobiernos Regionales y Locales deberán cumplir con ciertos requisitos, entre ellas una propuesta manifestada a través de los gobiernos regionales, municipales y de la sociedad civil.

4.7 Al respecto, tras la revisión al Reglamento de Organización y Funciones ROF, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, se establece que será el Viceministerio de Turismo, a cargo la Dirección General de Estrategia Turística como órgano de línea encargado de formular, coordinar, y ejecutar las estrategias del sector orientadas al desarrollo de productos y destinos turísticos, así como a la innovación de oferta turística; dirigiendo y supervisando los planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo de los productos y destinos turísticos. Quien encarga, a su vez, en la Dirección de Productos y Destinos Turísticos las funciones de: a) Ejecutar el cumplimiento de las estrategias diseñadas para el desarrollo sostenible de recursos, atractivos, productos y destinos turísticos, b) Implementar y efectuar seguimiento de los planes, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible de productos y destinos turísticos en el marco del PENTUR, (...) d) Evaluar sitios, circuitos y corredores turísticos a fin de identificar y proponer medidas para su desarrollo, en coordinación con los sectores competentes, según corresponda, e) Fomentar en coordinación intersectorial así como con los gobiernos regionales y locales, el desarrollo de productos y destino turísticos, propiciando la diversificación de la oferta turística, integrándolos a través de los corredores y circuitos de acuerdo con las exigencias del mercado nacional e Internacional. Siendo así, se considera que una nueva estructura funcional (Programa), duplicaría las funciones que se encuentran asignadas y distribuidas conforme al organigrama funcional del Mincetur, que recientemente, ha actualizado y modificado su ROF, mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 002-2015- Mincetur.



Fuente: Organigrama del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2015- Mincetur.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

4.8 Por otro lado, de acuerdo al marco normativo detallado en el ítem 3.1 y 3.2 del presente informe, cabe resaltar que el Proyecto Legislativo no cumple con los requisitos para la creación de un Programa en el ámbito del Poder Ejecutivo; toda vez que los fundamentos señalados en la exposición de motivos, ni el objetivo cumplen con plantear una solución a un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece; que no se encuentre ya regulada.

4.9 Sí bien en la Exposición de Motivos, se plantea diferentes mecanismos que se pueden utilizar para la implementación del Programa de Inversión de los Corredores o Circuitos Turísticos Sostenibles, como por ejemplo a través de contratos de Fideicomiso y modalidades de Asociación Público Privado (APP). Sin embargo la propuesta no ha considerado los procedimientos administrativos, ni las etapas, ni las actividades que finalmente involucraría el uso de recursos económicos e humanos para finalmente su implementación.

V. CONCLUSIONES

5.1 Tras el análisis realizado, se considera que la creación de un Programa que tiene por objeto promover el desarrollo turístico en los diversos departamentos del país, adscrito al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, estaría duplicando las funciones reguladas por la Ley N° 29408 Ley General de Turismo, en el marco de una política prioritaria del Estado, que en la actualidad se viene promoviendo a través de la Dirección General de Estrategas Turística del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que a su vez son compartidas con los gobiernos regionales conforme a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y las que adicionalmente delegue el Ministerio, así como con los locales conforme la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la intervención del sector privado y la sociedad a fin de fomentar la actividad turística en a nivel nacional e internacional, en el marco de un sistema de información para la gestión del turismo.

5.2 Asimismo, cabe precisar que, siendo una propuesta remitida por la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República; el Proyecto Legislativo, no cumple con los requisitos establecidos para la creación de Programas en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, conforme al marco normativo citado en el ítem 3.1 y 3.2 del presente informe. Toda vez que los Programas, son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo.



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

'Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú'
'Año de la Consolidación del Mar de Grau'

5.3 En ese sentido, la propuesta objeto del presente análisis no resulta viable.

Es cuanto informo a usted.

SANDRA ELIZABETH INGA TOLEDO
Profesional
Secretaría de Gestión Pública