



Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

Lima, 07 AGO. 2012

Visto, el Informe N° 002-2012-CEPAD/MC, de fecha 30 de julio de 2012, de la Comisión Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios del Ministerio de Cultura para ex titulares de Organismos Públicos del Sector Cultura, en adelante la Comisión Especial;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Ministerial N° 236-2012-MC, precisada por Resolución Ministerial N° 253-2012-MC, conforme a lo recomendado por la Comisión Especial en el Informe N° 01-2012-CEPAD/MC, se instauró proceso administrativo disciplinario al señor Luis Guillermo Lumbreras Salcedo y a la señora María Cecilia Crescencia Rosa Bákula Budge, en razón de lo establecido en la Observación N° 01, Conclusión N° 01 y Recomendación N° 01 del Informe N° 254-2011-CG/MAC-AG (Informe Administrativo) Auditoría de Gestión al Instituto Nacional de Cultura "Gran Camino Inca" o "Qhapaq Ñan", de la Contraloría General de la República, en el cual se señala que los citados ex funcionarios habrían incurrido en negligencia en el desempeño de sus funciones, establecida en el literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público;

Que, la Resolución Ministerial N° 236-2012-MC, señala que de acuerdo al Informe N° 254-2011-CG/MAC-AG se identificó Responsabilidad Administrativa Funcional al señor **LUIS GUILLERMO LUMBRERAS SALCEDO**, Director Nacional del Instituto Nacional de Cultura (INC) entre el 20 de agosto de 2002 y el 17 de agosto de 2006, por: 1) Haber aprobado irregularmente la Resolución Directoral Nacional N° 938/INC, de fecha 13 de junio de 2006, por la cual se autorizó la incorporación de un Crédito Suplementario en el Presupuesto Institucional del INC, para ser ejecutado en la Actividad 1028947 Camino Principal Andino - Qhapaq Ñan, con recursos asignados para gastos exclusivos de inversión, transgrediendo así el Decreto Supremo N° 035-2001-ED, que precisa que dichos recursos deberán ser destinados a gastos exclusivamente de inversión para la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor del Gran Camino Inca o Qhapaq Ñan, así como el Artículo 10° del Reglamento de Organización y Funciones del INC, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2003-ED y el numeral 7.2 del artículo 7°, de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el cual establece que el titular de la Entidad es el responsable de efectuar la gestión presupuestaria en todas sus fases; programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control del gasto en el marco de los principios de legalidad; y, 2) Por permitir la ejecución de recursos durante el año 2006 en la UE 001, en actividades permanentes del INC con recursos asignados para gastos exclusivos en inversión para la gestión del proyecto Qhapaq Ñan, situación que fue permitida con la autorización del citado crédito suplementario;



Que, asimismo, la Resolución Ministerial N° 236-2012-MC, señala que de acuerdo al Informe N° 254-2011-CG/MAC-AG, se identificó Responsabilidad Administrativa Funcional a la señora **MARÍA CECILIA CRESCENCIA ROSA BÁKULA BUDGE**, Directora Nacional del INC durante el periodo comprendido entre el 18 de agosto de 2006 y el 30 de setiembre de 2010; por: 1) Haber emitido Resoluciones Directorales Nacionales aprobando los Presupuestos Institucionales de Apertura - PIA de los Años Fiscales 2007 y 2008, que incluían la ejecución de la Actividad: 028947 Camino Principal Andino Qhapaq Ñan con recursos asignados para gastos exclusivos de inversión, en el marco del Decreto Supremo N° 035-2001-ED; así como por haber autorizado, durante los años 2007 y 2008, la incorporación en el presupuesto de la UE 001, a través de Créditos Suplementarios para ser ejecutados en la Actividad: 028947 Camino Principal Andino Qhapaq Ñan con recursos asignados para gastos exclusivos de inversión, en el marco del Decreto Supremo N° 035-2001-ED, transgrediendo así el referido dispositivo legal, que precisa que dichos recursos deberán ser destinados a gastos exclusivamente de inversión para la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor del Gran Camino Inca o Qhapaq Ñan; y, 2) Por no emitir opinión respecto a los hechos observados relacionados al uso de los recursos asignados para el Qhapaq Ñan en el inventario nacional de patrimonio prehispánico y a la contratación de personal que ejecutó actividades distintas a las de su contrato y a los objetivos de la gestión del proyecto Qhapaq Ñan, hechos mediante los cuales se transgredió la normativa relacionada a la gestión del Qhapaq Ñan (Ley N° 28260, Decreto Supremo N° 031-2001-ED y el Decreto Supremo N° 035-2001-ED) que declaran de preferente interés la gestión del Qhapaq Ñan y regulan su organización y recursos; asimismo, el artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del INC, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2003-ED;

Que, por Oficio N° 944-2012-OACGD-SG/MC, recibido con fecha 03 de julio de 2012, se notificó la Resolución Ministerial N° 236-2012-MC al señor **LUIS GUILLERMO LUMBRERAS SALCEDO**, quien presentó sus **descargos** con la Carta S/N de fecha 30 de junio de 2012, manifestando, entre otros, que *"se promovió el traslado de la modalidad "inversión" hacia la de "gastos corrientes", para la ejecución de los fondos asignados en el Decreto Supremo N° 035-2001-ED, en la modalidad inversión para la ejecución del Proyecto de Qhapaq Ñan. El cambio de modalidad en la ejecución presupuestal no implicaba afectación ninguna ni a la magnitud ni al destino de los fondos asignados"*(sic);

Que, el procesado indica que: *"Dicho traslado se gestionó con el objeto de hacer viable la ejecución del gasto previsto, dado que el perfil operativo del proyecto no era compatible con los requerimientos de la modalidad de un Proyecto de Inversión, "el cual por definición implica intervenciones que responden a un trabajo planificado y limitado en el tiempo, que genere beneficios durante la vida útil del mismo y que tiene la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos a través de los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases"*





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

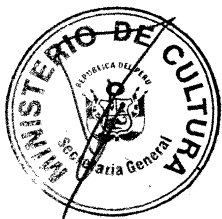
(segundo párrafo del literal 1 de la Síntesis Gerencial de conclusiones del Informe N° 254-2001-CG/MAC-AG)(sic);

Que, el procesado menciona que: "Durante la gestión a mi cargo, se dispuso la aplicación de los recursos destinados a la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor del Gran Camino Inca en el territorio peruano, según lo dispuesto por el D.S N° 035-2001-ED, dentro de un plan que cumpliera con los propósitos para los que fueron creados los recursos, asignando los fondos exclusivamente a ese fin, con independencia de la modalidad de su aplicación. Advertimos que la modalidad de "inversión" no conciliaba con las exigencias de la práctica, que progresivamente se veía debilitada. Fue claro, entonces, que las instancias del Proyecto tenían requerimientos distintos en su programación (planificación) y operación, en donde la modalidad de "Inversión Pública" requerida por el DS 035-2001 era deseable y necesaria en su instancia final, pero no así en las primeras y, en especial, en la inicial"(sic);

Que, también señala que: "Las instancias que cubre, se componen de: 1. Una fase indagatoria, constituida por las actividades de identificación y registro de los bienes que se propone proteger, conservar y valorizar; 2. Un programa de intervenciones continuas destinadas a la protección y conservación de los bienes identificados; y, 3. Una etapa final de restauración y "puesta en valor" de aquellos bienes -caminos, tambos y otros asociados- cuyas cualidades y perspectivas de uso público se debían establecer luego de las evaluaciones realizadas en las fases previas"(sic);



Que, el procesado refiere que: "Estas investigaciones nos permitieron percibir que los estudios de factibilidad previstos luego del perfil respectivo, no podían formularse en los términos establecidos por el SNIP, tanto por su cantidad como por sus cualidades y diversidad"(sic);



Que, conforme a lo expuesto precisa que: "Por esta causa, es necesario aclarar que es inexacto afirmar que "La gestión del Qhapaq Ñan", resultó perjudicada al no haberse formulado ni financiado Proyectos de Inversión Pública, el cual por definición implica intervenciones que respondan a un trabajo planificado y limitado en el tiempo, que genere beneficios durante la vida útil del mismo y que tiene la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos a través de los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases"(sic);

Que, a su vez, indica que: "Todas estas actividades son tarea permanente del INC (ahora Ministerio de Cultura), que ha venido cumpliendo lentamente (...). Por tanto, los recursos que se apliquen para su ejecución, tienen la calidad de gasto corriente, ya que entre otros aspectos, no cumplen con la condición de generar beneficios durante la vida útil del mismo, pues no tiene una reproducción mediata o inmediata de la inversión aplicada"(sic);

Que, el procesado sostiene que: "Presentar como un "Proyecto de Inversión Pública" un plan de actividades del organismo del Estado que está encargado de hacerlo, aparte de duplicar costos – ejecutando una misma tarea en dos modalidades distintas- deslegitima la intención original del Proyecto, cuyo interés no es otro que el que señala la Constitución como tarea del Estado. El concepto de "inversión" aplicado en el DS indicado no era, a todas luces, para cumplir mecánicamente con las demandas del SNIP- adoptadas después de la creación del Proyecto – que luego harían dificultoso, y en algunos casos imposible, el cumplimiento de los planes operativos multianuales del Proyecto. Esto es la razón por la que, finalmente, nuestra gestión de cambio de modalidad fue aceptada y dada por válida mediante el D.S N° 006-2010-ED, estableciendo que el fondo para el mantenimiento del Proyecto Qhapaq Ñan, sea destinado a gastos de actividades e inversiones", con lo que quedó modificado el D.S N° 035-2001-ED, del que se deriva la presente acción, llegando a las mismas conclusiones que orientaron nuestro propósito, de cambio de modalidad de gasto, entre el 2004 y el 2006"(sic);

Que, además, manifiesta lo siguiente: "En concordancia con el tenor de la respuesta de la DGPMSP, el 15 de febrero de 2006, nos dirigimos al Director General del Presupuesto Público, exponiendo los antecedentes y pidiendo que su despacho nos indique el procedimiento a seguir para la utilización de estos recursos y, finalmente, solicitamos la creación de la actividad presupuestaria. El Director Nacional de Presupuesto, con Oficio N° 520-2006-EF/76.14 nos respondió comunicando que luego de la evaluación correspondiente, se había asignado la partida con su codificación respectiva. Dado que la Oficina de Asuntos Jurídicos del INC, a la luz del resultado de estas consultas, señaló (Informe 147-2006-INC/OA) "que no existe impedimento legal para proceder de acuerdo a lo indicado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. En tal sentido, puede la Entidad, de acuerdo a las normas de creación del Proyecto Qhapaq Ñan, destinar los recursos para la investigación, identificación, registro, protección y conservación de la red de caminos existentes en el Imperio Incaico del territorio nacional, según corresponda para cada caso en alguna Categoría de Gasto distinta a la: 5.Inversiones", se gestionó la creación de la Actividad que la Dirección Nacional de Presupuesto Público, aceptó con Oficio N° 520-2006-EF/76.14."(sic);

Que, luego expresa que: "El 13 de junio del 2006, firmé la RDN-938-INC, que permitía a la nueva administración la disponibilidad de un Presupuesto para ser ejecutado por la nueva "Actividad 028947, Camino Principal Andino -Qhapaq Ñan" aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 520-2006-EF/76.14, para su aplicación en el segundo semestre del 2006, que es el punto en el que me tocó cesar en la gestión, dejando el pleno de su ejecución en manos de la nueva administración, tal como consta en los documentos pertinentes"(sic);

Que, la Comisión Especial mediante el documento del visto, al evaluar los cargos, descargos y analizar la presunta responsabilidad del procesado, señor **LUIS GUILLERMO LUMBRERAS SALCEDO**, advierte que, el Ministerio de





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

Economía y Finanzas había emitido pronunciamientos vinculados al cargo imputado, a través de los siguientes documentos:

- a) Mediante Oficio N° 256-2006-EF/68.01, (13.02.2006) la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF advirtió a la gestión del INC en relación a la naturaleza del gasto que, *"los gastos que se venían imputando al proyecto Gran Camino del Inca o Qhapaq Ñan no se enmarcaban en la definición de proyecto de inversión pública sino que más bien correspondían a una actividad permanente"*.
- b) Con Oficio N° 30-2006/INC-OPP, (23.02.2006) la Oficina de Planificación y Presupuesto del INC solicitó a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF aprobar la creación de la Actividad-Sistema Vial-Qhapaq Ñan, precisando que es para actividades permanentes.
- c) Mediante Oficio N° 520-2006-EF/76.14, (22.05.2006), la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF aprobó la creación de la actividad 028947_CAMINO PRINCIPAL ANDINO - QHAPAQ ÑAN, sin realizar observación alguna.

Que, de la revisión de la Resolución Directoral Nacional N° 938/INC, la Comisión Especial advierte que la misma fue emitida a solicitud de la Oficina de Planificación y Presupuesto del Instituto Nacional de Cultura y contó con la opinión favorable de la Oficina de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Cultura, lo que se encuentra consignado en el visto y en la parte considerativa de dicha Resolución. En tal sentido, el dispositivo legal en cuestión tuvo las opiniones técnica y legal favorables de los órganos de asesoramiento correspondientes;

Que, en este punto, además la Comisión Especial considera necesario precisar que conforme a lo dispuesto en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su Artículo 6°, *"La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces es responsable de conducir el Proceso Presupuestario de la Entidad, sujetándose a las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, para cuyo efecto, organiza, consolida, verifica y presenta la información que se genere así como coordina y controla la información de ejecución de ingresos y gastos autorizados en los Presupuestos y sus modificaciones, los que constituyen el marco límite de los créditos presupuestarios aprobados"*;

Que, asimismo, la referida Comisión Especial manifiesta que la Resolución Directoral Nacional N° 348/INC (26.05.2003) en su Artículo Tercero señala que: *"La Oficina de Planificación y Presupuesto es el órgano de asesoramiento de la Gerencia General responsable de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación proyectos de inversión, planes estratégicos y presupuesto; así como del ordenamiento y sistematización del proceso de gestión institucional efectuando evaluaciones, ajustes y mejoras permanentes en la estructura orgánica, métodos,*



procedimientos de trabajo, asignación de funciones y elaboración de instrumentos de gestión”;

Que, además, expresa que la Resolución Directoral Nacional N° 348/INC (26.05.2003) en su Artículo Primero señala que: *“La Oficina de Asuntos Jurídicos es el órgano encargado de asesorar jurídica y legalmente a la Dirección Nacional y a la Alta Dirección del Instituto Nacional de Cultura, absolviendo las consultas que sobre los asuntos jurídico-legales le formulen. Asimismo, contribuye al conocimiento y difusión de las normas legales”;*

Que, a mayor abundamiento, dicha Comisión Especial advierte que mediante Informe N° 147-2006-OAJ, de fecha 21 de febrero de 2006, la Oficina de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Cultura concluye que no existe impedimento legal para proceder de acuerdo a lo indicado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas y que puede la Entidad, de acuerdo a las normas de creación del Proyecto Qhapaq Ñan, destinar los recursos para la investigación, identificación, registro, protección y conservación de la red de caminos existentes en el Imperio Incaico del territorio nacional, según corresponda para cada caso en alguna Categoría de Gasto distinta a la: 5. Inversiones;

Que, conforme a lo señalado precedentemente, la Comisión Especial advierte que el procesado, en su calidad de Director Nacional y Titular de la entidad, basó su accionar respecto a la expedición de la Resolución Directoral N° 938/INC en las propuestas de los órganos técnico y legal correspondientes;

Que, la Comisión Especial menciona que la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto señala que:

“Artículo 7.- Titular de la Entidad

7.1 El Titular de una Entidad es la más alta Autoridad Ejecutiva. En materia presupuestal es responsable, de manera solidaria, con el Consejo Regional o Concejo Municipal, el Directorio u Organismo Colegiado con que cuente la Entidad, según sea el caso. Dicha Autoridad puede delegar sus funciones en materia presupuestal cuando lo establezca expresamente la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público o la norma de creación de la Entidad. El Titular es responsable solidario con el delegado.

7.2 El Titular de la Entidad es responsable de:

i. Efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con la Ley General, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

Público, en el marco de los principios de legalidad y presunción de veracidad, así como otras normas. (...)

Que, la Comisión Especial indica que el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Cultura aprobado por Decreto Supremo N° 017-2003-ED, entonces vigente, señala en su Artículo 10° que: *"El Director Nacional es la más alta autoridad del Instituto Nacional de Cultura. Es el Titular del Pliego Presupuestal, ejerce la representación legal del I.N.C. y está encargado de dirigir la institución, formulando las políticas, planes y estrategias institucionales con la finalidad de ejecutar la política del estado en materia cultural y realizando una evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos trazados. (...)"*;

Que, en el marco normativo descrito precedentemente, la Comisión Especial indica que correspondía al Director Nacional del Instituto Nacional de Cultura, efectuar, en su calidad de Titular del Pliego Presupuestal, las fases de la gestión presupuestaria correspondientes a ejecución y evaluación del control del gasto. En tal sentido, en cumplimiento de dicha función debió supervisar diligentemente que las personas responsables (funcionarios a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto y de la Oficina de Administración) cumplieran la normativa vigente sobre la materia;

Que, por lo expuesto, la Comisión Especial considera que no ha quedado desvirtuado totalmente el cargo imputado, debido a que durante la gestión del procesado se transgredió el mandato del Decreto Supremo N° 035-2001-ED, que especificaba el destino de los recursos para el Proyecto Qhapaq Ñan; no obstante, su responsabilidad es atenuada considerando que la Resolución Directoral N° 938/INC tuvo como sustento las opiniones técnico y legal de sus órganos de asesoramiento;

Que, la Comisión Especial señala que sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, a consideración de dicho colegiado, mediante Decreto Supremo N° 006-2010-ED, se dispuso que los recursos sean utilizados también para financiar actividades de índole permanente, acción que precisamente había sido objetada por el órgano contralor respecto del procesado;

Que, por Oficio N° 943-2012-OACGD-SG/MC, recibido con fecha 03 de julio de 2012, se notificó la Resolución Ministerial N° 236-2012-MC a la señora **MARIA CECILIA CRESCENCIA ROSA BÁKULA BUDGE**, quien presentó sus **descargos** con la Carta S/N de fecha 09 de julio de 2012, manifestando, entre otros, que: *"En relación al ejercicio fiscal 2006, como se ha mencionado, ya se encontraba en ejecución y aplicación la forma de ejecución del gasto del 30% de los ingresos recaudados por la Dirección Regional de Cultura del INC-CUSCO para la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor del Gran Camino del Inca o Qhapac Ñan, establecidos en el Decreto Supremo N° 035-2001-ED del 18 de mayo de 2001, por tanto se continuó con dichas acciones*



haciendo uso de los mecanismos y procedimientos ya dispuesto antes de mi gestión como Directora Nacional del INC"(sic);

Que, asimismo refiere que: "(...) En respuesta al Oficio N° 030-2006/INC-OPP, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público mediante Oficio N° 256-2006-EF/68.01 emitido del 13 de febrero de 2006, consideró que: "la identificación y registro de información de la Red de Caminos Inca no se enmarca en la definición de proyecto de Inversión Pública sino más bien corresponden a actividades permanentes que el Instituto Nacional de Cultura tiene como parte de sus competencias, por lo que estas deberfan ser financiadas con cargo a gastos distintos a la Categoría de Gasto: 5 inversiones"(sic);

Que, la procesada acota que: "Es así que la Dirección Nacional de Presupuesto Público mediante Oficio N° 520-2006-EF/76.14 de fecha 22 de mayo de 2006 (antes de que asumiera la Dirección General del INC), manifiesta que se ha evaluado la propuesta y se ha asignado al INC la codificación: "Actividad 028947 CAMINO PRINCIPAL ANDINO - QHAPAC ÑAN"(...)(sic);

Que, igualmente señala que: "(...) la Gerencia de Control del Medio Ambiente y Patrimonio Cultural de la Contraloría General de la República, mediante Oficio N° 00016-2009-CG/MAC del 23 de mayo de 2009, solicitó a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas que emita opinión respecto a la manera mediante la cual se han estado utilizando los recursos provenientes del D.S. N° 035-2001-ED; y que dicha Dirección, mediante Oficio N° 264-2009-EF/76.14 de fecha 06 de febrero de 2009, haga una interpretación del Oficio N° 520-2006-EF/76.14, emitido tres (03) años antes y que es citada en el segundo párrafo de la página 15 de dicho Informe" (sic);

Que, también indica que, en el segundo párrafo de la página 15 de dicho Informe se cita lo siguiente: "...la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en virtud a la solicitud formulada por el Instituto Nacional de Cultura, mediante Oficio N° 520-2006-EF/76.14, emite opinión favorable para la creación de la actividad 028947-Camino Principal Andino- Qhapaq Ñan en el entendido que esta actividad va a desarrollar acciones con cargo al 70% restante de los Recursos Directamente Recaudados que capta la Dirección Departamental del Cusco del INC, y/u otros ingresos que capta el Pliego INC, todas vez que el Decreto Supremo N° 035-2001-ED no ha sido derogado" (subrayado: realizado por la comisión auditora)" (sic);

Que, expresa que: "Este tipo de interpretación, emitida en el año 2009 por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y a pedido de la Gerencia de Control de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural de la Contraloría General de la República, no puede ser tomada en cuenta, por cuanto da a entender que recién en el año 2009 los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, analizando la información que ellos emitieron tres (03) años atrás, y plantean un supuesto que, de ser cierto, al momento de emitirse el Oficio N° 520-2006-EF/76.14, debió de incluirse en dicho documento, ya que y tal como lo indica el título del referido rubro C del Informe N°





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

254-2011-CG/MAC-AG (Informe Administrativo), el Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector en materia presupuestal, lo que conlleva a decir que en el año 2006 dicha el MEF no habría ejercido su labor como tal al momento de emitir la opinión favorable para la creación de la actividad 028947-Camino Principal Andino- Qhapaq Ñan" (sic);

Que, la procesada sostiene que: "(...) una acusación de negligencia en el desempeño de mis funciones como Directora Nacional del Instituto Nacional de Cultura, no puede basarse en "entendidos" expresados a documento oficiales emitidos por la Dirección Nacional del Presupuesto Público y que tres años después son materia de interpretación de los mismos y por la misma entidad que los emitió"(sic);

Que, a su vez alega que: "En este punto debemos de precisar que la identificación y registro de información del Qhapaq Ñan, no se enmarca dentro de la definición de un Proyecto de Inversión Pública, puesto que no forman parte de un proceso continuo (...) "(sic);

Que, también acota: "(...) Reforzamos el que no se puedan considerar como inversión las actividades del Qhapaq Ñan en el hecho que no puede calcularse un horizonte de tiempo de la ejecución del proyecto, al constituir estas actividades permanentes; es así que inicialmente obliga al desarrollo de la identificación, registro e investigación del Qhapaq Ñan como actividades previas a las de inversión, deduciéndose de ello, el inicio de proyectos de inversión posterior a la culminación de dichas fases, las cuales no se encuentran comprendidas en las normas vigentes del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (...) "(sic);



Que, la procesada sobre este aspecto manifiesta que: "Las resoluciones en mención se suscribieron, previa formulación de documentos e informes técnico, administrativos y presupuestales, y que son parte de las resoluciones directorales cuestionadas, los mismos que fueron realizados por la Oficina de Planificación y Presupuesto (...). Además, que: "(...) La emisión de las mismas se efectúa teniendo como base normativa las leyes anuales de presupuesto y sus Directivas de cada año, así como en la Ley N° 28411-Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público"(sic);



Que, también precisa que: "Las resoluciones cuestionadas siguieron la misma metodología aplicada en la Resolución Directoral Nacional N° 938/INC de fecha 13 de junio de 2006, mediante la cual se autoriza un crédito suplementario hasta por la suma de S/. 6 487 350,00 y S/. 1 300 551,00 de las Unidades Ejecutoras 001 y 002 respectivamente, procedentes de los ingresos del Qhapaq Ñan como gastos corrientes enmarcados en la Actividad 028947- Camino Principal Andino Qhapaq Ñan (...) "(sic);

Que, menciona que: "Dichas resoluciones no fueron en ningún momento cuestionadas ni por la Contraloría General de la República, ni por la Dirección

Nacional de Presupuesto Público, éste último, ente encargado de la supervisión del presupuesto, sabiendo que los gastos que se venían efectuando con cargo al Qhapaq Ñan estaban siendo ejecutados como gasto corriente y no como inversión. Es más mediante Oficio N° 256-2006-EF/68.01 emitido el 13 de febrero de 2006, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, consideró que: "la identificación y registro de información de la Red de Caminos Inca no se enmarca en la definición de proyecto de inversión Pública sino más bien corresponde a actividades permanentes que el Instituto Nacional de Cultura tiene como parte de sus competencias, por lo que éstas deberían ser financiadas con cargo a gastos distintos a la Categoría de Gasto: 5 inversiones", razón por la cual las mismas se han emitido en estricto cumplimiento de lo dispuesto por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público; por lo que no se ha transgredido lo normado en el Decreto Supremo N° 035-2001-ED, dado que el 30% de los ingresos directamente recaudados por la Dirección Departamental de Cultura del Cusco del INC han sido destinados a la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor del Gran Camino Inca o Qhapaq Ñan"(sic);

Que, manifiesta que: "(...) se ha tenido el respaldo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público quien asignó la codificación de Actividad 028947 CAMINO PRINCIPAL ANDINO-QHAPQ ÑAN, para la debida utilización de los recursos, razón por la cual se emitieron las Resoluciones Directorales que aprueban el Presupuesto Institucional de Apertura (...) "(sic);



Que, la procesada señala que: "Mediante el Oficio N° 745-2009-DN/INC, de fecha 24 de abril de 2009, y dirigido al Sr. Aldo Omar Bautista Echazú, Encargado de la Comisión de la Contraloría General de la República, se dio respuesta a los hallazgos efectuados en la Auditoría al Programa Qhapaq Ñan, y en relación a estos dos puntos se procedió a detallar los trabajos que por intermedio de la Coordinación Técnica del Programa Qhapaq Ñan se han efectuado (...) "(sic);



Que, indica que: "Por lo anterior, me permito solicitar a la Comisión que requiera al ente respectivo, la información que he mencionado, a fin de que tenga los elementos que le permitan una mejor apreciación de la labor desempeñada y de los documentos emitidos, producto todo ello de un trabajo serio, responsable y oportuno que ha contribuido a cumplir con los fines que el Qhapaq Ñan dispone en la normativa respectiva"(sic);

Que, refiere que: "en cuanto a la contratación de personal que ejecutó labores distintas al Qhapaq Ñan, debemos de reiterar la respuesta dada a la Comisión de Contraloría, en la que debe tener presente que son las áreas técnicas de la Coordinación Técnica del Qhapaq Ñan las que deben de proporcionar dicha información, por cuanto dichas áreas son a las que les corresponde la supervisión y evaluación de las funciones para las cuales han sido contratados las personas que han prestado servicios para el Qhapaq Ñan"(sic);



Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

Que, alega que: "La labor como Directora General del Instituto Nacional de Cultura, no es la de supervisar que el personal contratado en las diferentes áreas de la Institución, ejecute las actividades para las cuales fueron contratados; es ilógico que como máxima autoridad deba de haber estado efectuando control al personal, ya que para ello están los diversos niveles jerárquicos en una institución, los cuales, al tener personal bajos su cargo, ejercen o deben ejercer de manera directa la labor de supervisión de sus actividades (...)"(sic);

Que, a su vez anota que: "De acuerdo a lo estipulado en el Artículo 9° del Decreto Supremo N° 017-2003-ED que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Cultura, publicado el 22 de mayo de 2003, no corresponde al Director Nacional del INC el ver si el personal contratado está efectuando las labores para la cual fue contratado"(sic);

Que, la Comisión Especial, al evaluar los cargos, descargos y analizar la presunta responsabilidad de la procesada, señora **MARÍA CECILIA CRESCENCIA ROSA BÁKULA BUDGE**, señala que el Ministerio de Economía y Finanzas había emitido pronunciamientos vinculados al cargo imputado, a través de los siguientes documentos:

- a) Mediante Oficio N° 256-2006-EF/68.01, (13.02.2006) la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF advierte a la gestión del INC en relación a la naturaleza del gasto que, "los gastos que se venían imputando al proyecto Gran Camino del Inca o Qhapac Ñan no se enmarcaban en la definición de proyecto de inversión pública sino que más bien correspondían a una actividad permanente".
- b) Con Oficio N° 30-2006/INC-OPP, (23.02.2006) la Oficina de Planificación y Presupuesto del INC solicita a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF aprobar la creación de la Actividad-Sistema Vial-Qhapaq Ñan, precisando que es para actividades permanentes.
- c) Mediante Oficio N° 520-2006-EF/76.14, (22.05.2006), la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF aprueba la creación de la actividad 028947 CAMINO PRINCIPAL ANDINO - QHAPAQ ÑAN, sin realizar observación alguna.

Que, la Comisión Especial advierte que los referidos documentos fueron formulados con anterioridad a la designación de la procesada como Directora Nacional del INC;

Que, la Comisión Especial señala que las citadas Resoluciones fueron emitidas a solicitud de la Oficina de Planificación y Presupuesto del INC y contaron con la opinión favorable de la Oficina de Asuntos Jurídicos del INC, lo que se encuentra consignado en el Visto y la parte considerativa de las Resoluciones. En



tal sentido, los dispositivos legales contaron con las opiniones técnica y legal de los órganos de asesoramiento correspondientes;

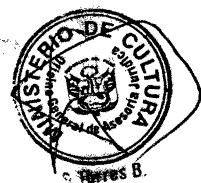
Que, la Comisión Especial precisa que conforme a lo dispuesto en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su Artículo 6°, *“La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces es responsable de conducir el Proceso Presupuestario de la Entidad, sujetándose a las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, para cuyo efecto, organiza, consolida, verifica y presenta la información que se genere así como coordina y controla la información de ejecución de ingresos y gastos autorizados en los Presupuestos y sus modificaciones, los que constituyen el marco límite de los créditos presupuestarios aprobados”;*

Que, la Comisión Especial indica que la Resolución Directoral Nacional N° 348/INC (26.05.2003) señala en su Artículo Tercero que *“La Oficina de Planificación y Presupuesto es el órgano de asesoramiento de la Gerencia General responsable de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación proyectos de inversión, planes estratégicos y presupuesto; así como del ordenamiento y sistematización del proceso de gestión institucional efectuando evaluaciones, ajustes y mejoras permanentes en la estructura orgánica, métodos, procedimientos de trabajo, asignación de funciones y elaboración de instrumentos de gestión”;*

Que, la Comisión Especial refiere que la Resolución Directoral Nacional N° 346/INC (26.05.2003) en su Artículo Primero señala que: *“La Oficina de Asuntos Jurídicos es el órgano encargado de asesorar jurídica y legalmente a la Dirección Nacional y a la Alta Dirección del Instituto Nacional de Cultura, absolviendo las consultas que sobre los asuntos jurídico-legales le formulen. Asimismo, contribuye al conocimiento y difusión de las normas legales”;*

Que, la Comisión Especial manifiesta que mediante Informe N° 147-2006-OAJ, de fecha 21 de febrero de 2006, la Oficina de Asuntos Jurídicos del INC concluye que no existe impedimento legal para proceder de acuerdo a lo indicado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF y que puede la Entidad, de acuerdo a las normas de creación del Proyecto Qhapaq Nan, destinar los recursos para la investigación, identificación, registro, protección y conservación de la red de caminos existentes en el Imperio Incaico del territorio nacional, según corresponda para cada caso en alguna Categoría de Gasto distinta a la: 5. Inversiones;

Que, la Comisión Especial señala que la procesada basó su accionar (respecto a la aprobación y ejecución de los recursos que debían ser para gastos exclusivamente en inversión, en la Actividad: 028947), en la Resolución Directoral Nacional N° 938/INC, de fecha 13 de junio de 2006, suscrita por su antecesor, la misma que tiene como sustento los Informes emitidos por las áreas técnicas del INC, el Informe de la Oficina de Asuntos Jurídicos (Informe N° 147-2006-OAJ), el





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

cual le indicó al entonces Director Nacional que el INC podía destinar los recursos del Decreto Supremo N° 35-2001-ED en una categoría de gasto distinta a la 5: Inversiones, no habiendo impedimento legal para proceder según lo indicado por el MEF (Oficio N° 256-2006-EF/68.01) y también, se basó en el Informe de la Oficina de Planificación y Presupuesto (Informe N° 102-2006/INC-OPP), cuyo Director realizó coordinaciones con el MEF, según consta de la revisión a los Oficios mencionados;

Que, sin perjuicio de lo señalado precedentemente, la Comisión Especial menciona que conforme a lo establecido por el artículo 7° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, así como por el artículo 10° del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2003-ED, entonces vigente, correspondía a la Directora Nacional del INC, efectuar, en su calidad de Titular del Pliego Presupuestal, las fases de la gestión presupuestaria correspondientes a ejecución y evaluación del control del gasto. En tal sentido, en cumplimiento de dicha función debió supervisar diligentemente que las personas responsables (funcionarios a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto y de la Oficina de Administración) cumplieran la normativa vigente sobre la materia;

Que, por lo expuesto, la Comisión Especial considera que no quedan desvirtuados totalmente los cargos señalados, toda vez que la procesada transgrede, al igual que su antecesor, el mandato del Decreto Supremo N° 035-2001-ED, que especificaba el destino de los recursos para el Proyecto QHAPAQ ÑAN, no obstante la responsabilidad es atenuada considerando que la servidora procesada se basó en las opiniones técnico - legal de sus áreas técnicas;

Que, en cuanto a lo relacionado a su función de supervisión de las contrataciones, la Comisión Especial opina que como máxima autoridad del Instituto Nacional de Cultura a la procesada le correspondía en su condición de Titular del Pliego presupuestal, dirigir dicha Institución y además realizar una evaluación permanente del cumplimiento de los objetivos trazados, lo cual implica que debió supervisar a sus subordinados (Artículos 9° y 10° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado con Decreto Supremo N° 017-2003-ED), sin perjuicio de lo expuesto, esta Comisión considera que no es una responsabilidad directa porque ésta correspondía a las áreas técnicas de la Coordinación Técnica del Qhapaq Ñan, quienes están a cargo de la evaluación y supervisión de las funciones para las cuales habían sido contratadas las personas que han prestado servicios para el Proyecto Qhapaq Ñan;

Que, conforme a lo detallado anteriormente, la Comisión Especial considera que no ha quedado desvirtuada dicha imputación, dado que la procesada debió supervisar a sus subordinados. Sin perjuicio de lo expuesto, dicha Comisión sostiene que tiene responsabilidad por la falta de supervisión, correspondiendo la responsabilidad directa a las áreas técnicas de la Coordinación Técnica del Qhapaq Ñan, quienes están a cargo de la evaluación y supervisión de las funciones para



las cuales habían sido contratadas las personas que han prestado servicios para el Proyecto Qhapaq Ñan, por tanto infringió el Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del INC, aprobado con Decreto Supremo N° 017-2003-ED, vigente a la fecha en que la procesada ejerció sus funciones como Directora Nacional;

Que, por los fundamentos expuestos, la Comisión Especial concluye que, el señor **LUIS GUILLERMO LUMBRERAS SALCEDO**, ex Director Nacional del Instituto Nacional de Cultura, cometió negligencia en el desempeño de sus funciones, según lo establecido en el literal d) artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público;

Que, la Comisión Especial refiere, en relación a la gradualidad de la sanción a imponerse, que se ha tenido en cuenta: **1)** El Informe de Control N° 254-2011-CG/MAC-AG en estricto, constituye un informe de índole administrativo, el cual conlleva a la determinación de la transgresión de normas administrativas, sin que ello haya implicado perjuicio económico a la entidad, pues en caso contrario el Ente de Control hubiese expedido un Informe Especial Civil; y en el supuesto que se hubiese identificado la comisión de un ilícito penal, se hubiere aprobado un Informe Especial Penal; situaciones que no han ocurrido en el caso materia de análisis y que conllevan exclusivamente a determinar responsabilidad de índole administrativa; **2)** El procesado actuó en base a los Informes de sus áreas técnicas (Oficina de Asuntos Jurídicos y Oficina de Planificación y Presupuesto), los cuales se basaron a su vez, en la opinión de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, emitida con el Oficio N° 256-2006-EF/68.01 y en el hecho que fue el Ministerio de Economía y Finanzas (Oficio N° 520-2006-EF/76.14) que habiendo tomado conocimiento que el Instituto Nacional de Cultura venía utilizando los recursos para gastos que no eran de inversión en el Proyecto Qhapaq Ñan, otorgó al INC la codificación de la Actividad correspondiente, sin realizar alguna otra observación y/o precisión adicional al respecto, dada su calidad de Ente Rector en materia presupuestal; por tanto, consideran que tales hechos atenúan la responsabilidad del procesado; y, **3)** Conforme al legajo personal del procesado se advierte que cuenta con una sanción de cese temporal sin goce de remuneraciones por 45 días, impuesta mediante Resolución N° 0204-2010-ED. En ese sentido, la sanción impuesta en forma precedente, constituye un antecedente, que lo hace incurrir en reincidencia lo cual constituye agravante conforme a lo establecido por el artículo 27° del Decreto Legislativo N° 276;

Que, estando a lo señalado precedentemente, la Comisión Especial ha recomendado al Titular del Ministerio de Cultura se imponga el señor Luis Guillermo Lumbreras Salcedo la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por siete (07) días hábiles, de acuerdo a lo establecido en el literal b) del artículo 26° de Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, concordante con el literal b) del artículo 155°





Resolución Ministerial N° 305-2012-MC

del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado con Decreto Supremo N° 005-90-PCM;

Que, respecto de la señora **MARÍA CECILIA CRESCENCIA ROSA BÁKULA BUDGE**, ex Directora Nacional del Instituto Nacional de Cultura, la Comisión Especial concluye que cometió negligencia en el desempeño de sus funciones, según lo establecido en el literal d) artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público;

Que, la Comisión Especial refiere, en relación a la gradualidad de la sanción a imponerse, que se ha tenido en cuenta: **1)** El Informe de Control N° 254-2011-CG/MAC-AG en estricto, constituye un informe de Indole administrativo, el cual conlleva a la determinación de la transgresión de normas administrativas, sin que ello haya implicado perjuicio económico a la entidad, pues en caso contrario el Ente de Control hubiese expedido un Informe Especial Civil; y en el supuesto que se hubiese identificado la comisión de un ilícito penal, se hubiere aprobado un Informe Especial Penal; situaciones que no han ocurrido en el caso materia de análisis y que conllevan exclusivamente a determinar responsabilidad de Indole administrativa; **2)** La procesada tiene una responsabilidad atenuada, toda vez que la ex funcionaria basó su accionar en la referida Resolución Directoral Nacional N° 938/INC, de fecha 13 de junio de 2006, suscrita por su antecesor, la misma que tiene como sustento los Informes emitidos por las áreas técnicas (Oficina de Asuntos Jurídicos y Oficina de Planificación y Presupuesto), los cuales se basaron a su vez, en la opinión de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Pública del MEF, emitida con el Oficio N° 256-2006-EF/68.01 y en el hecho que fue el Ministerio de Economía y Finanzas (Oficio N° 520-2006-EF/76.14) que habiendo tomado conocimiento que el Instituto Nacional de Cultura venía utilizando los recursos para gastos que no eran de inversión en el Proyecto Qhapaq Ñan, otorgó al INC la codificación de la Actividad correspondiente, sin realizar alguna otra observación y/o precisión adicional al respecto, dada su calidad de Ente Rector en materia presupuestal; y, **3)** De la revisión al legajo personal de la procesada, se advierte que la misma no registra sanción anterior; motivo por el cual, no existiría sanción precedente, como antecedente, que la haga incurrir en reincidencia;



Que, estando a lo señalado precedentemente, la Comisión Especial ha recomendado se imponga a la señora María Cecilia Crescencia Rosa Bákula Budge la sanción de amonestación escrita, de acuerdo a lo establecido en el literal a) del artículo 26° de Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, concordante con el literal a) del artículo 155° del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado con Decreto Supremo N° 005-90-PCM;

Estando a la visación del Secretario General y del Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

De conformidad con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura; el Decreto Supremo 001-2011-MC, Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio de Cultura; el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; y, el Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- SANCIONAR con suspensión sin goce de remuneraciones por siete (07) días hábiles al señor Luis Guillermo Lumbreras Salcedo, ex Titular del Instituto Nacional de Cultura, por la comisión de falta de carácter disciplinario tipificada en el literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución y a lo recomendado por la Comisión Especial mediante Informe N° 002-2012-CEPAD/MC.

Artículo 2°.- SANCIONAR con amonestación escrita a la señora María Cecilia Crescencia Rosa Bákula Budge, ex Titular del Instituto Nacional de Cultura, por la comisión de falta de carácter disciplinario tipificada en el literal d) del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución y a lo recomendado por la Comisión Especial mediante Informe N° 002-2012-CEPAD/MC.

Artículo 3°.- DISPONER que la Oficina de Recursos Humanos notifique la presente Resolución al señor Luis Guillermo Lumbreras Salcedo y a la señora María Cecilia Crescencia Rosa Bákula Budge, y efectúe las acciones que correspondan conforme a su competencia funcional.

Regístrese y comuníquese.



LUIS ALBERTO PEIRANO FALCONI
Ministro de Cultura

