

**REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR, EN EL MARCO DE LA LEY N° 28296, LEY GENERAL DEL
PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente Reglamento tiene por objeto determinar las disposiciones para la ejecución de la actividad de fiscalización y el ejercicio de la potestad sancionadora frente a la comisión de infracciones relacionadas al incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y sus normas modificatorias.

II. FINALIDAD

El presente reglamento tiene por finalidad garantizar el desarrollo adecuado de la actividad de fiscalización, orientada en la adecuación de la conducta incumplimientos detectados para la protección y defensa oportuna de los bienes del patrimonio cultural, así como la correcta tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del Ministerio de Cultura por incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, garantizando el debido procedimiento y el derecho de defensa de los administrados, así como el fortalecimiento de capacidades del Ministerio de Cultura a través de la facultad de imponer sanciones y ordenar medidas administrativas.

III. ANTECEDENTES

De acuerdo a la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura, cuenta con funciones exclusivas y excluyentes para cumplir y hacer cumplir el marco normativo de su competencia, y ejerce la potestad sancionadora a través de las acciones de fiscalización y sanción. Asimismo, tiene competencia para dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial.

En esa línea, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2013-MC, establece la función de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado a su ámbito de competencia, de diseñar y proponer normas y lineamientos técnicos para garantizar la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, así como ejercer la potestad sancionadora.

La Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece las políticas nacionales de defensa, protección y promoción de los bienes que constituyen Patrimonio Cultural de la Nación y, en concordancia con su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED, faculta al Ministerio de Cultura a imponer las sanciones administrativas que correspondan, así como emitir las disposiciones necesarias para reglamentar y aplicar sus respectivos procedimientos sancionadores y los criterios para la imposición de sanciones. Asimismo, los artículos 49 y 50 de la referida Ley establecen el régimen de infracciones y sanciones administrativas por afectaciones al Patrimonio Cultural de la Nación.

Mediante Decreto Supremo N° 005-119-MC del 24 de abril de 2019, se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (RPAS), norma que establece las reglas para indagar, investigar, verificar, determinar y sancionar las infracciones a las normas de protección del Patrimonio Cultural. Asimismo, dicha norma contiene los anexos de desarrollo de valoración del bien cultural, graduación del daño o afectación, así como las reglas para el cálculo de sanción pecuniaria.

Mediante Ley 31770 del 5 de junio de 2023, se modificaron distintos artículos de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, entre ellos, los artículos 49 y 50 que establecen el régimen de infracciones, sanciones y medidas correctivas o complementarias.

Siendo esto así, el contexto normativo expuesto habilita al Ministerio de Cultura como ente del Poder Ejecutivo, a impulsar la expedición del Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador, el cual concilia actividades ya previstas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO LPAG), y regula el procedimiento para una adecuada imposición de sanciones por infracciones a la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, estableciendo un procedimiento claro, que garantiza los derechos de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico vigente.

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1 Identificación del problema público

De acuerdo a lo establecido en el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, modificada mediante Ley 31770, se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a todo lugar, sitio, paisaje, edificación, espacio o manifestación material o inmaterial relacionada o con incidencia en el quehacer humano, que por su importancia, significado y valor arqueológico, arquitectónico, histórico, urbanístico, artístico, militar, social, simbólico, antropológico, vernacular o tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico, industrial, intelectual, literario, documental o bibliográfico sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. Asimismo, el Estado es responsable de su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción, como testimonio de la identidad cultural nacional.

Este deber de protección recae en el Ministerio de Cultura, a través del ejercicio de sus funciones como las de Fiscalización y Sanción, las cuales se activan, de oficio, frente a la detección de posibles incidencias contra el patrimonio cultural.

En la actualidad, frente a las denuncias o incidencias por afectación a bienes del patrimonio cultural se desarrollan acciones de control y supervisión, en aplicación de las funciones establecidas en los numerales 74.1, 74.2 y 74.3 del artículo 74° y el artículo 97.6 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura (ROF), que establecen que la Dirección de Control y Supervisión y las Direcciones Desconcentradas de Cultura realizan acciones de investigación, averiguación, vigilancia e inspección con el objeto de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, así como posibles atentados contra el Patrimonio Cultural de la Nación.

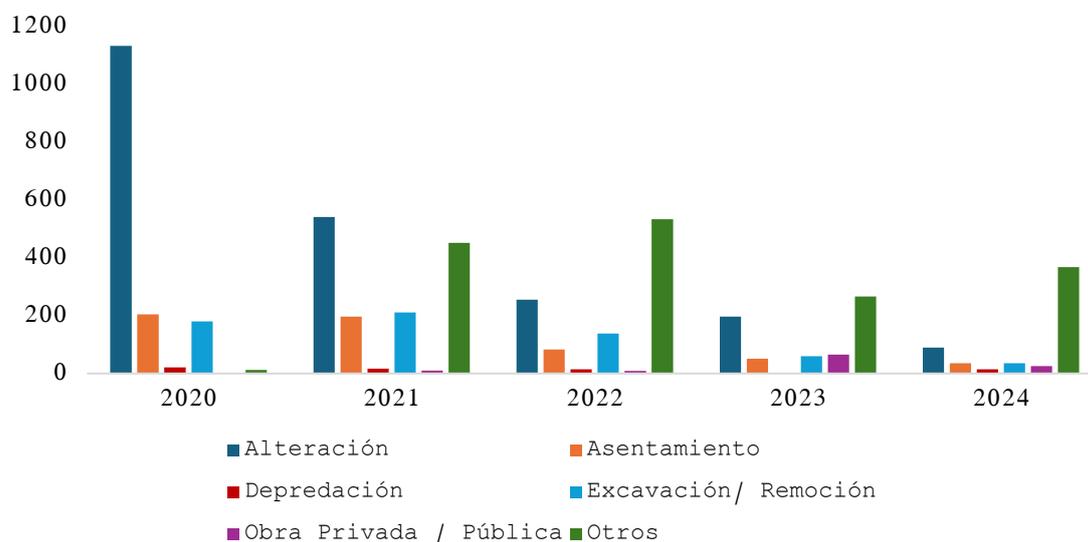
Asimismo, en virtud de lo establecido en el artículo 72. 5 y 72.6 del ROF del Ministerio de Cultura, se reconoce como órgano sancionador en el marco de los procedimientos sancionadores a la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural, en el ámbito de su competencia territorial, y el artículo 97.4 del ROF reconoce facultad similar a las Direcciones Desconcentradas de Cultura, las cuales son ejercidas en el marco del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura.

Respecto a la ejecución de estas funciones, de acuerdo a la información disponible de la Dirección de Control y Supervisión, se tiene que, solo en los últimos 4 años se han recibido un total de 5228 denuncias por afectaciones a patrimonio cultural, relacionadas a alteraciones, asentamientos ilegales, depredación, excavaciones, remoción, ejecución de obras públicas y privadas, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 01: denuncias 2020-2024

Año recepción denuncia	Tipo de infracción										SIN CLASIFICACIÓN		No sancionable		SUBTOTAL		TOTAL
	Alteración		Asentamiento		Depredación		Excavación/ Remoción		Obra Privada / Pública		ARQ	HIS	ARQ	HIS	ARQ	HIST	
	ARQ	HIS	ARQ	HIS	ARQ	HIS	ARQ	HIS	ARQ	HIS							
2020	735	400	205	0	21	0	177	3	0	1	2	0	10	0	1150	404	1554
2021	525	17	195	2	17	0	207	4	5	5	28	413	11	0	988	441	1429
2022	232	24	83	0	15	0	137	1	2	7	38	485	11	0	518	517	1035
2023	143	54	50	1	1	0	59	1	29	36	85	175	7	0	374	267	641
2024	65	25	35	0	14	0	35	1	19	7	221	143	4	0	393	176	569

Gráfico N° 01: Denuncias 2020-2024



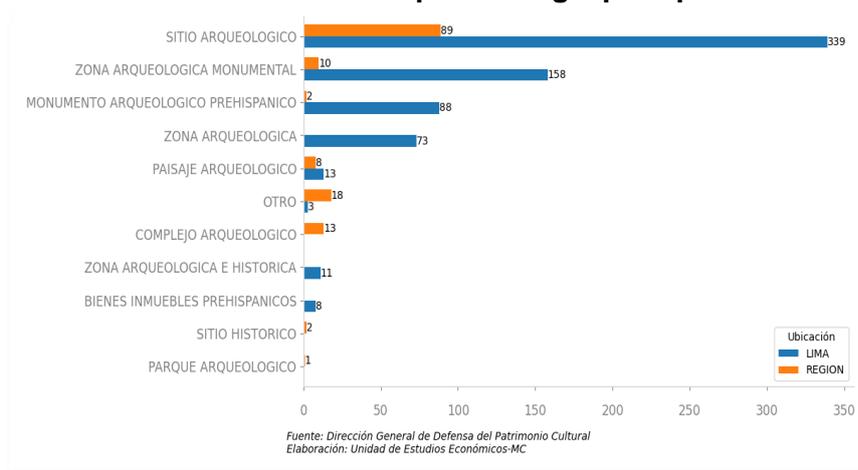
*Otros: Sin clasificación y no negociable
Fuente: Dirección de Control y Supervisión
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

Entre estas denuncias, aproximadamente 836 denuncias son por ocupaciones ilegales en zonas arqueológicas a nivel nacional. Este dato evidencia la magnitud de estas conductas y los riesgos significativos que enfrentan estos bienes, los cuales pueden sufrir daños irreversibles. Además de la pérdida material, estas invasiones implican un

detrimento considerable en la conservación del patrimonio cultural y un costo económico significativo para su recuperación y protección, generando una carga adicional para las autoridades encargadas de su defensa y preservación.

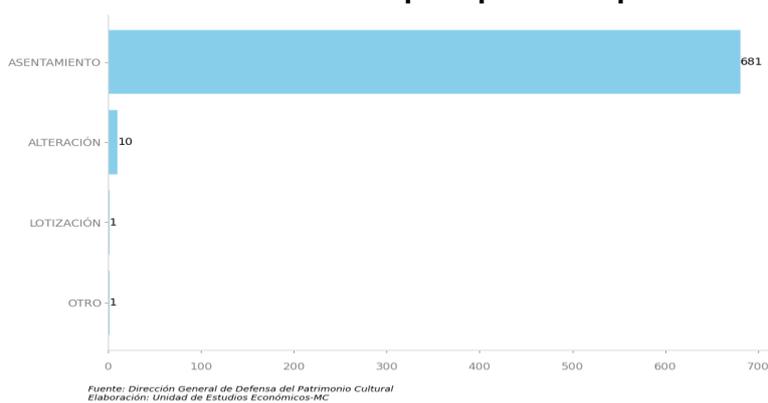
En Lima Provincias y Lima Metropolitana, se han registrado 693 denuncias de invasiones en bienes inmuebles. A nivel regional, según los datos proporcionados por 15 Direcciones Desconcentradas de Cultura del Ministerio de Cultura (DDC), actualmente hay 143 denuncias de invasiones. En Lima, 339 denuncias, es decir, cerca del 50% del total, están relacionadas con sitios arqueológicos. Del mismo modo, a nivel regional, el 70% de las denuncias se refieren a ocupaciones en sitios arqueológicos.

Gráfico 02: Denuncias de ocupación ilegal por tipo de bien



En Lima, el 98% de las denuncias, lo que representa un total de 681 casos, están relacionadas con asentamientos. Esta cifra refleja una preocupación significativa por la ocupación ilegal de bienes inmuebles en la región. En segundo lugar, se han registrado 10 denuncias relacionadas con alteraciones, estas denuncias probablemente se refieren a cambios no autorizados o daños en bienes arqueológicos, señalando otro tipo de amenaza para el patrimonio:

Gráfico 3: Número de denuncia por tipo de ocupación en lima



Por otro lado, respecto a las acciones necesarias frente a este tipo de denuncias, el Ministerio, a través de la Dirección de Control y Supervisión, ha orientado recursos para la ejecución de 2398 acciones de inspección en campo en Lima, solo en los últimos 4 años:

Gráfico 4: Número de inspecciones de campo 2020-2024

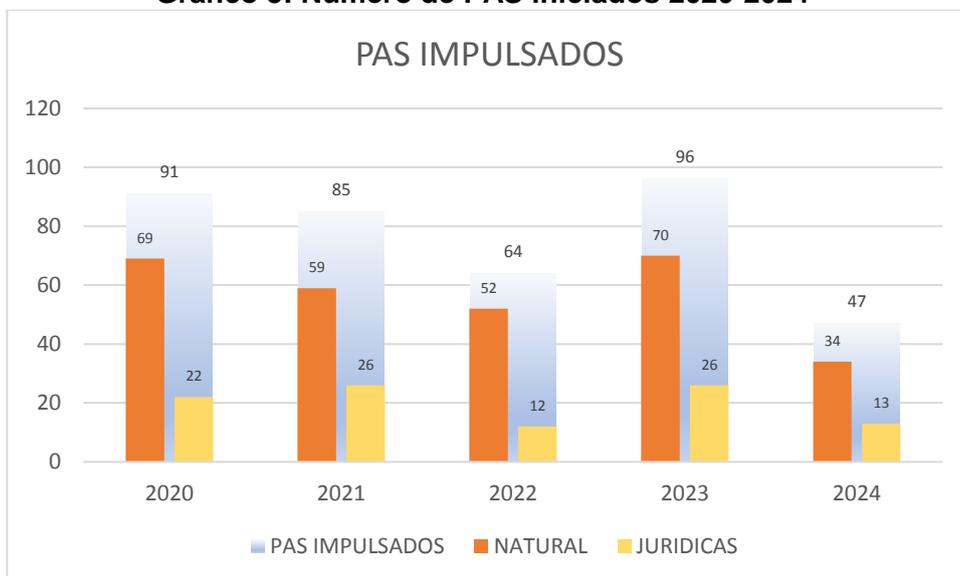


Fuente: Dirección de Control y Supervisión
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

Sin embargo, en la ejecución de estas acciones de campo se han enfrentado distintas situaciones que las tornaron complejas y, en ocasiones, las imposibilitaron, tales como la baja incidencia de apoyo policial o del Ministerio Público, la reiterada negativa de los administrados para brindar las facilidades para la diligencia, en especial en los casos donde se requiere acceder a los bienes inmuebles o el contacto directo con el bien mueble afectado. Asimismo, debido a la existencia de bienes culturales que son de propiedad privada, el acceso a los mismos se ha tornado aún más compleja debido a acciones de faltas de respeto o agresiones verbales a los fiscalizadores. En ese sentido, se requiere fortalecer esta función del Ministerio a fin de garantizar no solo el debido procedimiento en el ejercicio de esta acción, sino también el respeto al principio de autoridad y, sobre todo, generar los incentivos y estrategias necesarias para promover la participación activa de los administrados.

Por otro lado, en los últimos 4 años la Dirección de Control y Supervisión ha iniciado 383 procedimientos administrativos sancionadores (PAS), principalmente, por infracciones relacionadas a la alteración y ejecución de obras en bienes del patrimonio cultural:

Gráfico 5: Número de PAS iniciados 2020-2024

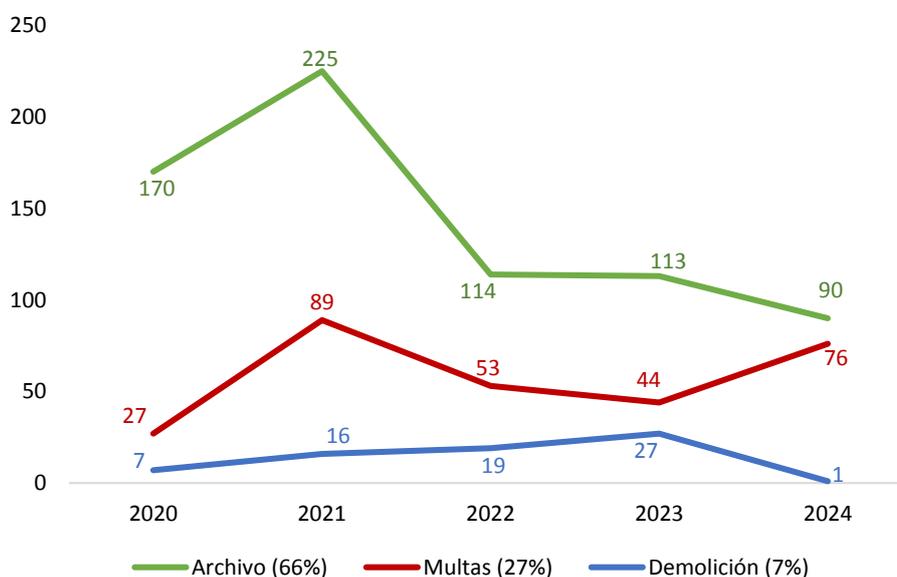


Fuente: Dirección de Control y Supervisión
Elaboración: Dirección de Control y Supervisión

En el mismo periodo de referencia, se emitieron un total de mil setenta y un (1 071) resoluciones finales en el marco de los PAS iniciado a nivel nacional, de los cuales, setecientos doce (712) culminaron con decisión de archivo (66%), mientras que

doscientos ochenta y nueve (289) culminaron con una sanción de multa (27%), y los setenta (70) restantes culminaron con una sanción de demolición (7%):

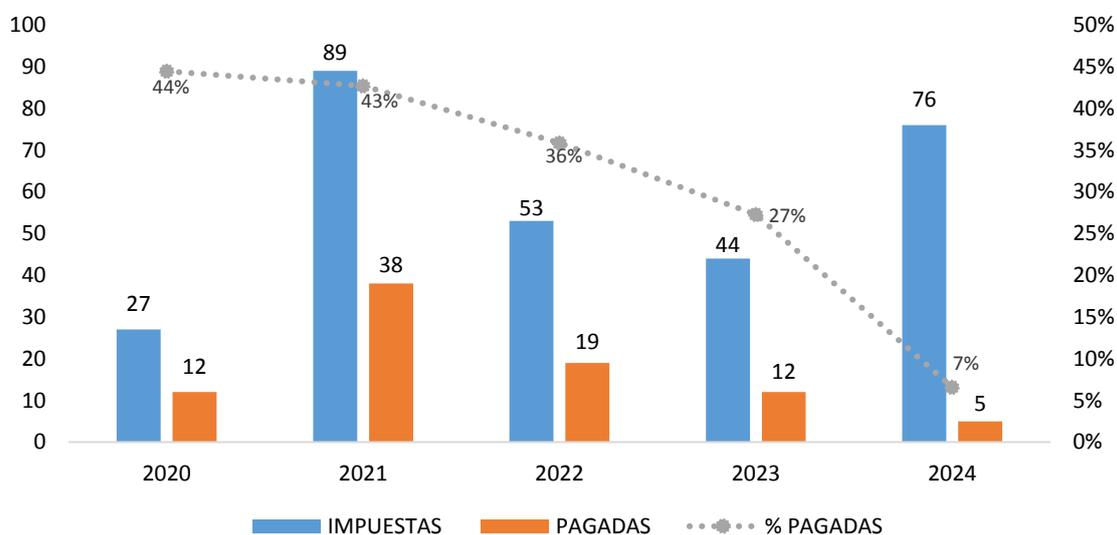
Gráfico N° 06: Resoluciones de sanción y archivo PAS 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

Respecto de las sanciones de multa impuestas, es importante precisar que el promedio de pago de estas representa solo el 30%:

Gráfico N° 07: Número de multas impuestas y pagadas desde el 2020 a junio 2024



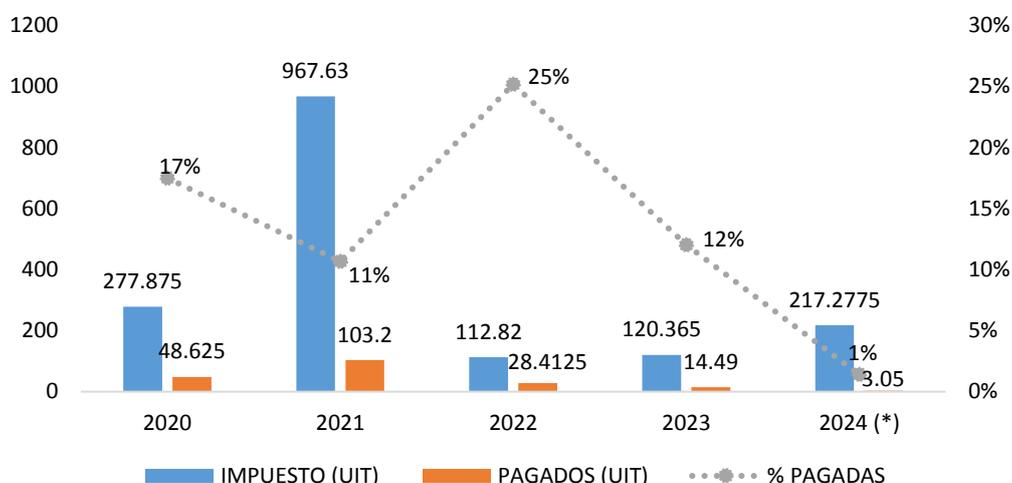
Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

En efecto, de esta figura se tiene que la relación de multas pagadas ha ido disminuyendo como se puede observar en la línea punteada ploma; por lo que se puede concluir que no necesariamente la imposición de menos multas se ve reflejado en un mayor pago.

Asimismo, respecto al monto de las multas que se impusieron en este mismo periodo se observa una reducción drástica desde el 2022 en adelante en la imposición del monto

de multas; sin embargo, esto no ha implicado un incremento el pago de las mismas, por el contrario, el pago también se ve reducido:

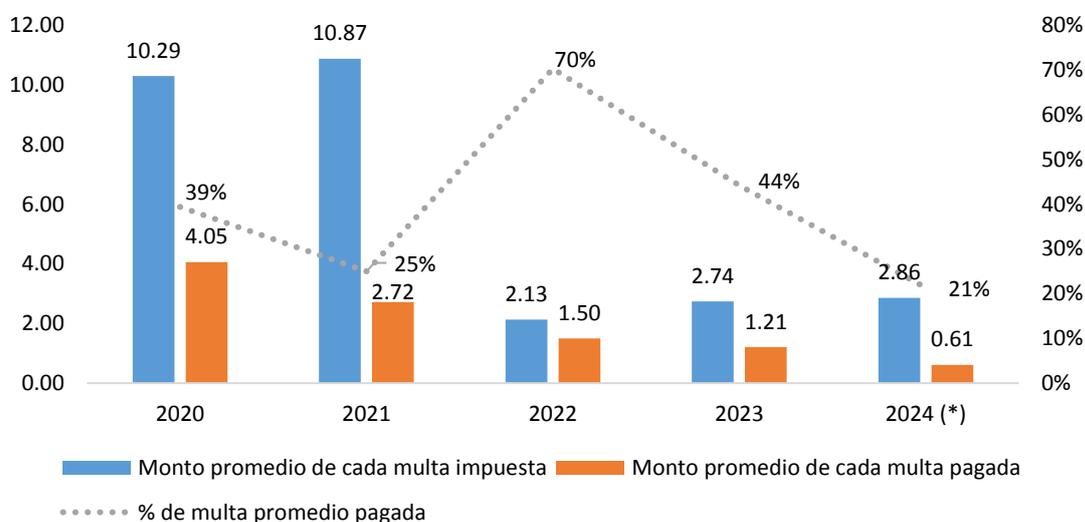
Gráfico N° 08: Monto de multas impuestas y pagadas 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

Sobre la base de esta información se advierte también que el promedio de multas pagadas respecto a las impuestas es solo del 40%, aproximadamente:

Gráfico N° 09: Multas promedio (impuestas y pagadas) 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

De esta figura se tiene que durante el 2020 y 2021 las multas fueron un poco más de 10 UIT, mientras que el pago de estas corresponde al 40% y 27% respectivamente; y es desde el 2022 que el monto promedio disminuye casi a la quinta parte, identificándose montos de multa promedio de menos de 3 UIT; sin embargo, si bien el pago en el 2022 empezó siendo del 70%, se observa una reducción drástica en los últimos años.

Por otro lado, en el caso de infracciones que implicaron una afectación al patrimonio cultural, de manera adicional a las sanciones, se ordenaron también 203 medidas correctivas orientadas a revertir los efectos de la conducta, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 02: medidas correctivas impuestas 2020-2024

Año	Solo multa	Multa y MC	Multas
2020	9	18	27
2021	34	55	89
2022	17	36	53
2023	15	29	44
2024	11	65	76

Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural

Sin embargo, respecto a estas medidas correctivas, así como las sanciones no pecuniarias impuestas, como la demolición, el nivel de cumplimiento por parte de los administrados en su ejecución es prácticamente nulo, lo que implica que el ejercicio de la potestad sancionadora con la sola imposición de multas o sanciones no resultas suficientes para hacer efectiva la labor de defensa del patrimonio cultural.

Los datos expuestos evidencian la elevada incidencia de afectaciones a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación; asimismo, si bien a la fecha se cuenta con un reglamento para la tramitación de los procedimientos sancionadores, lo cierto es que no se establecen mecanismos distintos a la sola sanción para la promoción de la adecuación de la conducta de los administrados al cumplimiento normativo ni a la adopción de acciones de reparación del daño ocasionado.

De hecho, las cifras reflejan que las sanciones impuestas no han generado los incentivos necesarios para evitar que las afectaciones detectadas se sigan presentando y, mucho menos, que -en los casos donde se haya impuesto una sanción- los administrados ejecuten las decisiones de sanción o medidas administrativas orientadas a restituir o revertir los efectos de la situación alterada. En ese sentido, se deben priorizar las acciones vinculadas a la regulación responsiva orientadas a privilegiar mecanismos alternativos antes que el desarrollo de procedimientos sancionadores.

Asimismo, si bien los artículos 239 a 246 del TUO de la LPAG, establecen reglas generales para el ejercicio de la actividad de fiscalización, resulta necesario incorporar las reglas específicas que fortalezcan las competencias del Ministerio de Cultura frente a incumplimiento a las normas de Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, tal es el caso de reglas para el desarrollo de acciones de fiscalización de corte preventivo, fiscalizaciones en campo y alinear las facultades sobre la forma de conclusión de la actividad de fiscalización que se encuentren orientadas, sobre todo, a la protección efectiva de los bienes culturales afectados.

Por otro lado de la revisión del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, vigente, se advierte que esta no contempla mecanismos de cumplimiento normativo antes del análisis de procedencia de un procedimiento administrativo, durante el PAS, o con posterioridad a este. En ese sentido, se advierte la necesidad de incorporar regulaciones específicas para optimizar el procedimiento y determinar las acciones de ordenación que aporten eficiencia a las labores del instructor y órgano sancionador del PAS; del mismo modo, que se promueva e incentive una actuación material por parte de los administrados a favor del bien cultural afectado y tenga un impacto directo en las decisiones que se emitan.

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

La potestad sancionadora contemplada en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, y reglamentada mediante Decreto Supremo N° 005-119-MC, faculta al Ministerio de Cultura a imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de disposiciones vinculadas a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Asimismo, en virtud de la potestad de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de sus funciones, el Ministerio de Cultura tiene facultad expresa para establecer las reglas del desarrollo de la actividad de fiscalización, del procedimiento administrativo sancionador, así como para la imposición de sanciones.

Mediante la Ley 31770 se modificaron, entre otros, los artículos 49 y 50 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, que establecen las conductas que califican como infracción, los tipos de sanción aplicables, así como los topes de multa, conforme al siguiente detalle:

(i) Modifica la redacción de los tipos infractores de acuerdo a lo siguiente:

Cuadro N° 03: modificaciones al régimen de infracciones y sanciones de la Ley 28296

Artículo	Redacción anterior	Redacción modificada por la Ley 31770
49.1 a)	Multa al tenedor y/o al propietario de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación que no haya solicitado el registro del bien ante el organismo competente	Multa al poseedor o propietario que no haya solicitado el registro de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación ante el organismo competente.
49.1 b)	Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor y/o al propietario de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación en caso de dolo o negligencia, declarada por el organismo competente, en caso de daño al mismo	Multa a quien intente trasladar fuera del país un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin autorización o certificación que descarte dicha condición.
49.1 c)	Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor y/o al propietario de un bien integrante al Patrimonio Cultural de la Nación cuya salida se intente sin autorización o certificación que descarte su condición de tal.	Multa a quien intente introducir un bien cultural de otro país sin la certificación que autorice su salida del país de origen.
49.1 d)	Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor de un bien cultural de otro país	Multa a quien dañe un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin perjuicio de

	que intente introducirlo en el Perú sin la certificación que autorice su salida del país de origen.	las medidas provisionales, cautelares y correctivas que se consideren pertinentes.
49.1 e)	Multa a quien promueva y realice excavaciones en sitios arqueológicos o cementerios, o altere bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización correspondiente del Instituto Nacional de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural, sin perjuicio del decomiso de los instrumentos, medios de carga y transporte utilizados.	Multa a quien altere un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización del Ministerio de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural, sin perjuicio de las medidas provisionales, cautelares y correctivas que se consideren pertinentes.
49.1 f)	Multa o demolición de intervención u obra pública o privada ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realiza sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura o cuando contando con tal autorización se comprueba que la obra se ejecuta incumpléndose lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura. (Redacción conforme al Decreto Legislativo 1255)	Multa por la intervención u obra pública o privada ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realice sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura o cuando, contando con tal autorización, se comprueba que estas se ejecutan incumpléndose lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura.
49.1 g)	Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento.	Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento.

- (ii) Los artículos 49.1 y 49.2 reconocen que el único tipo de sanción es la multa.
- (iii) Los artículos 49.2 y 49.3, en concordancia con lo establecido en el artículo 251 del TUO de la LPAG, reconoce la facultad del Ministerio de Cultura de imponer las medidas correctivas que correspondan, entre estas, el decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra.
- (iv) El artículo 49.4 determina el destino de la recaudación por multa a la ejecución de acciones de reversión de la afectación, protección, defensa, conservación, puesta

en valor, mantenimiento y medidas dispuestas en el marco de la protección del bien como Patrimonio Cultural de la Nación.

- (v) El artículo 50, establece una diferencia de las infracciones en función de si comprenden o no una alteración o daño al bien cultural. En ese sentido, establece topes de multa distintos: en casos de las infracciones que comprenden una alteración o daño al bien cultural, la multa no puede ser menor de 0.25 UIT ni mayor de 1000 UIT, mientras que para el caso donde no se identifique alteración o daño al bien cultural, la sanción no puede ser mayor de 20 UIT.

Las modificaciones realizadas mediante la Ley 31770 impactan directamente en el desarrollo del procedimiento sancionador, así como en los criterios para toma de decisiones sobre el fondo del asunto; en ese sentido, resulta necesario aprobar un nuevo reglamento, cuyas disposiciones procesales y sustantivas se encuentren alineadas a estas modificaciones.

Por otro lado, resulta importante señalar que, la casuística surgida a partir de la aplicación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador vigente da cuenta de algunos extremos que requieren de precisión o desarrollo normativo; por ejemplo, (i) no se tiene desarrollada la actividad de fiscalización, (ii) no se incorporan estrategias que se aplican en la práctica como las intervenciones de tipo preventivo, (iii) no se regulan mecanismos de orientación al cumplimiento normativo y de aseguramiento de acciones a favor del patrimonio cultural afectado; (iv) no se detallan adecuadamente las actividades de los órganos que intervienen en el PAS; (v) no se regulan condiciones o escala de valoración del reconocimiento de responsabilidad; (vi) no se establecen reglas objetivas para la graduación de sanciones, así como para la imposición de medidas administrativas. De ese modo, se pretende garantizar el debido procedimiento y la seguridad jurídica de los administrados, así como fortalecer y hacer efectiva y la función fiscalizadora y sancionadora atribuida al Ministerio de Cultura.

En este sentido, en ejercicio de la función normativa sustentada en los dispositivos normativos citados en el apartado anterior, se requiere de la aprobación de una nueva norma reglamentaria para el ejercicio de la actividad de fiscalización y sanción a fin de alinear las disposiciones procesales a las modificaciones sustantivas introducidas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, así como establecer normas que se adecúen a las particularidades de la casuística relacionada a la afectación del Patrimonio Cultural de la Nación, y que resulten coherentes con la necesidad de efectivizar y fortalecer la facultad de fiscalización y sanción del Ministerio de Cultural

4.3 Exposición de la propuesta normativa

La propuesta normativa se estructuró en un Título Preliminar y 4 Títulos de desarrollo: (i) Sobre el ejercicio de la actividad de Fiscalización; (ii) sobre el desarrollo del Procedimiento Administrativo sancionados, (iii) sobre los Recursos Administrativos y (iv) sobre el régimen de beneficios para el pago de multas, conformados por un total de 8 capítulos y 51 artículos, los cuales se describen a continuación:

(i) Sobre el Título Preliminar:

En este extremo se desarrolla el objeto y finalidad de la propuesta normativa, que coincide con los señalado en el presente documento, con precisión de la orientación que tiene el reglamento a la búsqueda del cumplimiento normativo y adecuación de la conducta de los administrados; ello, en la medida que, frente a la afectación del patrimonio cultural, el ejercicio de la potestad sancionadora no constituye el fin en sí mismo, sino el desarrollo de acciones orientadas a la

reversibilidad de la conducta o reparación del daño ocasionado, lo que coincide con el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Asimismo, sobre el ámbito de aplicación se precisa que se encuentran inmersos todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que esté relacionada directa o indirectamente, a los hechos materia de fiscalización o analizados en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, y que se encuentran obligadas al cumplimiento de las normas relacionadas a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación señaladas en la Ley y sus normas; esto, en la medida que la comisión de infracciones y, en consecuencia, la obligación de reparación de la afectación ocasionada, no se limita a las acciones de ciudadanos peruanos, sino también a extranjeros que, dentro del ámbito de competencia territorial, cometen acciones que califican como infracciones sancionables. En línea con ello, el ejercicio de la potestad sancionadora alcanza a todo aquél que se encuentre involucrado directa o indirectamente en la comisión de la infracción, siempre que se verifique su participación en virtud del principio de Causalidad.

Para facilitar la lectura y comprensión del contenido del Reglamento, se incorpora en este extremo algunas Definiciones esenciales, entre ellas las relacionadas a Afectación, Alteración y Daño a fin de identificar sus diferencias, así como a las distintas formas de valoración del bien cultural, como el Científico, Histórico, Urbanístico-Arquitectónico, Estético/Artístico y Social.

Sobre este punto es importante destacar que, si bien el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, reconoce que el bien integrante del patrimonio cultural tiene valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual, lo cierto es que para efectos del presente reglamento se tienen en cuenta los valores relacionados a aquellas categorías que pudieran abarcar un espectro más amplio dentro de la definición del bien.

Así, por su propia naturaleza lo Científico, Histórico, Arquitectónico, Artístico y Social comprenden de modo amplio todo lo concerniente a los bienes muebles y/o inmuebles, siendo que lo arqueológico puede estar comprendido en el quehacer histórico, considerando que ambas disciplinas tienen como objeto de estudio la sociedad y la reconstrucción histórica. Asimismo, lo antropológico, tradicional y etnológico se refiere principalmente a lo inmaterial, las costumbres y culturas vivas, mientras que lo estético y urbanístico si bien no están contenidas como categorías en el artículo II de la Ley, son conceptualmente complementarias a lo artístico y arquitectónico respectivamente. También se debe tener en cuenta que lo paleontológico ya no se encuentra en el ámbito y competencia del Ministerio de Cultura y que lo militar, religioso, tecnológico o intelectual suele ser restrictivo y circunscrito a una particularidad o especialidad.

(ii) **Título I: Actividad de Fiscalización**

Conforme señala Morón Urbina¹, una de las reformas introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, a la Ley de Procedimiento Administrativo General es la regulación común denominada “actividad administrativa de Fiscalización”, lo cual otorga un tratamiento unitario y común a las dispersas formas de intervención que tienen las entidades públicas sobre el ejercicio de libertades de los administrados, con el objeto de comprobar si en el ejercicio de alguna esas facultades o, en el cumplimiento de sus obligaciones, ha cumplido con los deberes legales impuestos por el ordenamiento administrativo.

Es allí donde el Ministerio de Cultura, a través del presente reglamento busca establecer el marco jurídico respectivo para el desarrollo de la actividad de fiscalización, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo II del Título IV del TUO de la LPAG, se regula la definición, facultades, deberes, derechos y desarrollo de la actividad de fiscalización.

En efecto, la facultad para el ejercicio de esta actividad se encuentra previsto en el artículo 239 del TUO de la LPAG, el cual además reconoce el enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos que debe tener dicha actividad.

Capítulo I: Disposiciones generales

Este capítulo contiene disposiciones relacionadas a la facultad del Ministerio de Cultura para desarrollar acciones de fiscalización con finalidad eminentemente preventiva, la cual concluye con la identificación de las obligaciones fiscalizadas, la conformidad de las acciones adoptadas por el administrado y las recomendaciones a seguir por el sujeto fiscalizado.

Asimismo, se reconoce como órganos competentes para desarrollar la actividad de fiscalización a (i) la Dirección de Control y Supervisión, lo cual se encuentra alineado a las funciones previstas en los numerales 74.1, 74.2 y 74.3 del artículo 74° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura (ROF), el cual establece que la DCS tiene la función de desarrollar acciones preliminares de investigación que permitan recabar información, datos, pruebas que permitan determinar la existencia de infracciones que ameriten el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y posibles atentados contra el Patrimonio Cultural de la Nación, conducir e implementar planes de supervisión y fiscalización; así como a (ii) las Direcciones Desconcentradas de Cultura y las unidades orgánicas competentes, en virtud de lo establecido en el artículo 97.6 del ROF del Ministerio de Cultura, que reconoce como facultad de las Direcciones Desconcentradas de Cultura el realizar acciones de investigación, averiguación, vigilancia e inspección con el objeto de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, así como posibles atentados contra el Patrimonio Cultural de la Nación; cabe precisar que, de acuerdo a la organización de las DDC, estas funciones son desarrolladas por las sub direcciones correspondientes.

Capítulo II: Ejecución de la actividad de fiscalización

El segundo capítulo, relacionado a la ejecución de la actividad de fiscalización, recoge las disposiciones operativas vinculadas a las acciones de preparación o

¹ MORON URBINA, Juan Carlos. (2020) “La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano”. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22404>

planificación previas, la posibilidad de desarrollar acciones de gabinete sin previo aviso al administrado, así como las disposiciones específicas para el desarrollo de la actividad de fiscalización en campo. Cabe precisar que, si bien los artículos 240, 241 y 242, 243 del TUO de la LPAG ya regula las facultades y deberes de la entidad, así como los derechos y deberes de los administrados en marco de la fiscalización de campo, lo cierto es que en virtud de las características especiales del bien jurídico protegido en este caso (bienes muebles e inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la nación) y de la necesidad de acceder a los mismos para verificar los supuestos incumplimientos y sus alcances, resultaba relevante regular de manera específica el desarrollo de la actividad, el cual incluye la posibilidad de acudir con apoyo de la fuerza policial. En el mismo sentido, sin perjuicio de los establecido en el artículo 244 del TUO de la LPAG, la norma recoge también el contenido mínimo del acta de fiscalización.

Cabe resaltar que, para reforzar la orientación responsiva y de cumplimiento normativo de esta actividad, el artículo 14 reconoce como formas de conclusión de la actividad de fiscalización, las previstas en el artículo 245 del TUO de la LPAG, entre las que se encuentran la certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado; la recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado; la advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas, todas estas orientadas a priorizar un cambio de conducta por parte del administrado en beneficio del Patrimonio Cultural presuntamente afectad antes que el ejercicio de la potestad sancionadora, la cual si bien sigue siendo una forma de conclusión no es, necesariamente la priorizada en función de cada caso concreto.

Cabe precisar que al aplicar estas formas de conclusión distintas al ejercicio de la potestad sancionadora, la autoridad debe asegurarse y fundamentar adecuadamente que concurren las circunstancias que la justifiquen; por ejemplo, cuando se traten de infracciones leves, infracciones con niveles de gravedad distintos pero con intervenciones reversibles en las que los administrados hayan realizado compromisos de cese, paralización o adecuación de la conducta debidamente supervisados, ejecución de acciones de adecuación o subsanación para los casos donde en función del tipo y alcance de la infracción sea posible, infracciones que no impliquen afectación al patrimonio cultural, entre otros.

Estas formas de conclusión resultan coherentes con la finalidad de la actividad de fiscalización que radica en el restablecimiento del orden o de la situación alterada², a través de la adecuación del comportamiento del administrado al cumplimiento normativo.

Capítulo III: Aplicación de medidas provisionales

En el Capítulo III se desarrolla la facultad del Ministerio de Cultura para ordenar medidas provisionales frente a conductas que impliquen una afectación al patrimonio cultural, prevista en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, modificado mediante Ley 31770, el cual reconoce que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran sujetos a las disposiciones, acciones y medidas de protección provisionales y demás acciones legales y administrativas contempladas en la legislación vigente. En el mismo sentido, los literales d) y e) del artículo 49 de dicho texto, establecen que las sanciones por infracciones relacionadas a la

² García Ureta, A. (2006) La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial Pons. Pp.36-40.

alteración o daño a un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, se imponen sin perjuicio de las medidas provisionales que resulten pertinentes.

Sobre la base de ello, en aplicación en este capítulo se dispone que las medidas provisionales están orientadas a salvaguardar el bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, en casos de urgencia, alto riesgo y peligro inminente de su alteración, afectación o daño. Esta regulación resulta coherente con la naturaleza del bien jurídico protegido en el presente caso, consistente en bienes del patrimonio cultural³, lo cuales pueden resultar gravemente afectados por la intervención o las infracciones que se cometan o incluso provocar la destrucción del bien cultural; en ese sentido, en la medida que el Estado es responsable de su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción, resulta necesario fortalecer las capacidades del Ministerio a fin de que puedan ordenar medidas de protección inmediatas.

En atención a ello, se describe una lista de las posibles medidas que pueden adoptarse, tales como la paralización, el retiro y/o incautación de maquinarias, herramientas y/o accesorios empleados en la comisión de la infracción y la incautación de bienes culturales muebles en peligro inminente de afectación. Sin embargo, en la medida que el artículo 49 de la LGPC tipifica siete conductas infractoras, las cuales pueden cometerse bajo distintas circunstancias, no es posible regular ex ante la totalidad de medidas que puedan resultar necesarias para proteger el bien o evitar que el daño se incremente por el paso del tiempo; en ese sentido, se incorpora una cláusula abierta a fin de que el órgano competente pueda analizar cada caso concreto y en función de ello ordenar la medida necesaria para salvaguardar el patrimonio cultural, dejando a salvo su deber de motivar adecuadamente su decisión.

(iii) Título II: Procedimiento Administrativo Sancionador

El artículo 109 de la Constitución Política del Perú establece que la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria de la misma ley, que posterga su vigencia en todo o en parte. Por su parte el artículo 138 de la referida Carta Magna dispone que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial.

Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que “(...) el *ius puniendi del Estado es entendido como la potestad “que se manifiesta en el aspecto coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas” [Hurtado Pozo, José. Manual de Derecho Penal Ed. Grijley, 2005, Lima], así, y siguiendo al mismo autor, “el ejercicio de su poder punitivo está determinado por las opciones sociales y políticas que haya adoptado en relación con la organización de la comunidad, en general. Por lo tanto, la*

³ **Ley 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural**
Artículo II. Definición

Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a todo lugar, sitio, paisaje, edificación, espacio o manifestación material o inmaterial relacionada o con incidencia en el quehacer humano, que por su importancia, significado y valor arqueológico, arquitectónico, histórico, urbanístico, artístico, militar, social, simbólico, antropológico, vernacular o tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico, industrial, intelectual, literario, documental o bibliográfico sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. Dichos bienes tienen la condición de propiedad pública, o privada con las limitaciones que establece la presente Ley.

El Estado es responsable de su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción, como testimonio de la identidad cultural nacional”

*política criminal del Estado se halla encuadrada y condicionada por su política social general.”. En este sentido la persecución y sanción de conductas delictivas, en un Estado Social y Democrático de Derecho implica el diseño general de las políticas criminales las que no se agotan con la descripción típica de estos ilícitos sino también, entre otros, con la ejecución de la pena. Así, el ius puniendi del Estado funciona con sus limitaciones dentro de un marco penal de la Constitución, bajo los estándares internacionales referidos a la protección de derechos fundamentales y en estricta observancia de los fines de la pena. En este sentido, nuestro ordenamiento Constitucional y las obligaciones internacionales será el punto de inicio para poder establecer los fines que el régimen penitenciario se ha propuesto lograr y los objetivos que en ella se ha trazado en la Constitución, así como cumplir con los deberes y obligaciones asumidas por el Estado (...)*⁴.

En atención a ello se advierte, que no obstante el sistema constitucional encomienda exclusivamente el ejercicio de la potestad punitiva a los órganos jurisdiccionales, la Administración Pública cuenta también con competencia para hacer frente a actos que contravengan las normas que lo rigen.

Es así que, el procedimiento administrativo sancionador está constituido por actuaciones conducentes a determinar la comisión de una infracción (responsabilidad administrativa), a fin de aplicar la sanción que corresponda. En dicho entendido, el referido procedimiento debe desarrollarse de manera tal que permita a los administrados, a los cuales se les impute la comisión de una falta administrativa, hacer valer sus derechos frente a la administración pública.

Para tal efecto, debe tomarse en consideración que “(...) que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139 de la Constitución y en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros”⁵.

Conforme a lo expuesto, en el marco de un Estado de Derecho, la potestad administrativa sancionadora no se ejerce de manera arbitraria, sino que se encuentra condicionada al respeto de las disposiciones previstas en la Constitución y los derechos fundamentales de los administrados. En tal sentido, el Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG regula los principios, reglas y garantías aplicables en el procedimiento administrativo sancionador, las cuales deben ser observadas por las normas especiales, las cuales además no podrán imponer condiciones menos favorables.

Capítulo I: Instrucción del Procedimiento Administrativo Sancionador

Se reconoce la condición de Órgano Instructor a la Dirección de Control y Supervisión y las Sub Direcciones de las Direcciones Desconcentradas de Cultura y las unidades orgánicas correspondientes; esto, en virtud de lo establecido en el

⁴ Sentencia recaída en el Expediente N°00033-2007-PI/TC, F. J. 26.

⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC, F. J. 4.

numeral 74.5 del artículo 74° del ROF del Ministerio de Cultura y del numeral 13 del artículo 99.2, y el numeral 100.1 las cuales reconocen la función de determinar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y desarrollar la actividad de instrucción de los mismos.

Asimismo, se desarrolla la actividad de instrucción del procedimiento sancionador, destacando nuevamente la orientación responsiva de la intervención, toda vez que, en los casos donde la actividad de fiscalización haya concluido con una recomendación de inicio de procedimiento sancionador, este no se materializa de inmediato, sino que el Órgano puede privilegiar -dependiendo del caso concreto- un mecanismo alternativo consistente en el desarrollo de acciones preliminares cuyo objeto es generar un espacio razonable para promover la adecuación de la conducta del administrado y la adopción de acciones de reversibilidad de la afectación ocasionada, según resulte pertinente al caso concreto o exista mérito para ello.

De ese modo, en esta etapa se desarrolla un análisis de razonabilidad del ejercicio de la potestad sancionadora a fin de que, frente a un incumplimiento la autoridad pueda determinar el no inicio de un procedimiento sancionador siempre que el caso lo amerite y se fundamente adecuadamente la decisión. Esta forma de intervención resulta coherente con el Principio de Regulación Responsiva que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OECD, por sus siglas en inglés) reconoce como un criterio orientador del cumplimiento normativo.

Asimismo, la conclusión de las investigaciones preliminares con este tipo de decisiones, implica un ahorro de los costos de tiempo y recursos que conlleva la tramitación de procedimientos sancionadores, tanto para la entidad como para los administrados.

Para determinar el no inicio de procedimientos existirán escenarios donde por la sola evaluación de los hechos se decante en esa decisión; por ejemplo, (i) cuando no se verifique incumplimiento alguno; (ii) cuando no existan elementos suficientes que, al menos a nivel indiciario, permitan determinar la existencia de una infracción, (iii) cuando existan incumplimientos que, por las circunstancias particulares del caso no ameriten el ejercicio de la potestad sancionadora (incumplimiento leves o que no impliquen afectación al bien cultural), etc.

En otros escenarios, esta decisión podrá justificarse en una acción material positiva y/o voluntaria por parte del administrado, tal es el caso de la subsanación de la conducta, en los casos que ello sea posible; o cuando el análisis de razonabilidad y proporcionalidad del no inicio del procedimiento se justifique en la ejecución de medidas correctivas adoptadas por el administrado para paralizar su conducta, prevenir que vuelva a ocurrir y, sobre todo, ejecutar acciones de restauración, reparación o reversibilidad. En cualquier caso, corresponde al órgano instructor asegurar que las decisiones adopten los mecanismos de desincentivo de afectación al patrimonio cultural adecuados.

Por otro lado, en concordancia con lo ya previsto en los artículos 254 y 255 del TUO de la LPAG, en este capítulo se establecen las reglas que se deben tener en cuenta para el inicio del procedimiento sancionador, el contenido mínimo de la resolución de imputación de cargos, así como el plazo para otorgar al administrado para la presentación de sus descargos.

Respecto al contenido de la resolución de imputación de cargo, se ha incorporado la obligación de detallar, en los casos que corresponda, las medidas de reversibilidad o adecuación de conducta que podrían adoptarse; esto, a fin de que,

de adoptarse, puedan ser valorados de manera positiva al momento de emitir la decisión final, esta situación coadyuvará a generar incentivos al administrado para la adopción de medidas a favor del patrimonio cultural afectado.

Respecto a la prórroga de plazo, resulta relevante mencionar que la norma implementa una estrategia que hace más eficiente su aplicación; en efecto, si bien el artículo 147 del TUO de la LPAG reconoce la facultad de otorgar una prórroga de plazo, lo cierto es que no establece reglas para operar esta situación, por lo que se asumía un costo de tiempo entre la presentación de la solicitud de prórroga hasta su concesión a través de un acto formal que además debía ser notificado al administrado. En la propuesta normativa, se evita dicho trámite en la medida que se establece que la prórroga de plazo se entiende automáticamente aprobada con la sola condición de que la solicitud se haya formulado dentro del plazo inicialmente concedido; para tal efecto, resultará necesario que el órgano instructor informe claramente esta posibilidad en la resolución de imputación de cargos para efectos de orientar adecuadamente a los administrados en la contabilización de sus plazos.

Por otro lado, en la medida que la actividad de instrucción es desarrollada por la DCS y las subdirecciones de las DDC, se hace necesaria la adopción de mecanismos que garanticen una actuación homogénea a nivel sectorial que garantice además la predictibilidad de las actuaciones del órgano instructor de los PAS, con independencia del lugar en el que se tramiten; en ese sentido, en este capítulo también se desarrolla con detalle el contenido mínimo que deben tener los Informes Finales de Instrucción, lo que incluye un análisis sobre los hechos, sobre la existencia de eximentes de responsabilidad sobre la base de los descargos presentados por los administrados y un sustento adecuado de las recomendaciones sobre la determinación de responsabilidad, tipo y monto de sanción, así como de las medidas correctivas a ordenar.

Asimismo, para resolver este tipo de procedimientos, vinculados a la afectación a bienes del patrimonio cultural muebles o inmuebles, arqueológicos, históricos, arquitectónicos, se requiere de una evaluación interdisciplinaria que recoge la opinión técnica que arqueólogos, arquitectos, entre otros; en ese sentido, se reconoce la posibilidad de que el Informe Final de Instrucción pueda tomar como referencia para el sustento de sus recomendaciones el análisis técnico realizado previamente por los profesionales en la materia, en los casos que corresponda y de considerarlo pertinente; sin embargo, en esos casos, estos informes técnicos deben ser trasladados al administrado junto con el Informe Final de Instrucción para el ejercicio adecuado de su derecho de defensa. Ni los informes técnicos, legales, o informe final de instrucción constituyen actos impugnables.

Sobre la base de la misma situación, en la medida que las distintas DDC tienen la facultad para instruir procedimientos sancionadores, se ha establecido como un mecanismo de eficiencia del procedimiento que sea el órgano instructor el que lleve a cabo la notificación del Informe Final de Instrucción y una vez recabados los cargos, procede a remitirlos al órgano sancionador para el desarrollo de la fase sancionadora.

Al respecto, es importante destacar que, a diferencia de lo establecido en el RPAS vigente, en este caso se considera necesario notificar el Informe Final de Instrucción al margen de si la recomendación sea de sanción o archivo. Esto es importante en la medida que la separación entre la autoridad que instruye el PAS y la que resuelve incrementa los niveles de objetividad en la toma de decisiones, y existe la posibilidad de que el órgano sancionador no resuelva en el mismo

sentido que el instructor toda vez que el informe de instrucción no es vinculante para el funcionario competente de resolver el procedimiento⁶.

En el mismo sentido, la Guía Práctica del Procedimiento Administrativo Sancionador precisa que la separación de estas autoridades es una garantía de imparcialidad y tiene su fundamento en el Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido procedimiento reconocidos en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Por otro lado, si bien el artículo 259 del TUO de la LPAG establece que el plazo de tramitación de los PAS es de 9 meses, no establece un plazo diferenciado en función de la etapa, es decir, lo que correspondería a la instrucción y la fase sancionadora; en ese sentido, con la finalidad de administrar adecuadamente este plazo podría resultar importante que se desarrollen protocolos de actuación que aborden este y otros temas de naturaleza operativa.

Capítulo II: Fase sancionadora del procedimiento administrativo sancionador

En virtud de lo establecido en el artículo 72.5 y 72.6 del ROF del Ministerio de Cultura, se reconoce como órgano sancionador en el marco de los Procedimientos sancionadores a la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural, en el ámbito de su competencia territorial, en tanto las referidas normas reconocen su función de dirigir y regular acciones de verificación, sanción y medidas preventivas y cautelares frente a infracciones a las normas de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, así como para emitir las resoluciones de sanción o archivo de los procedimientos, según corresponda.

Asimismo, en aplicación del artículo 97.4 del ROF se reconoce la competencia de las Direcciones Desconcentradas de Cultura para imponer sanciones, representadas por el Despacho. Si bien este artículo hace referencia a la existencia de un órgano técnico colegiado como condición para habilitar el ejercicio de esta función, es importante tener en cuenta que los artículos 254 y 255 del TUO de la LPAG solo reconocen la participación de un órgano instructor y otro sancionador, por lo que resulta necesario definir adecuadamente las funciones de estos órganos técnicos colegiados a fin de que evitar la injerencia innecesaria de más órganos que los previstos en la Ley General.

En este capítulo también toma como referencia lo establecido en el artículo 248, 254 y 255 del TUO de la LPAG respecto a las facultades y obligaciones que tiene el órgano sancionador para el desarrollo de la fase sancionadora, la emisión de la resolución final y las reglas aplicables para el caso del concurso de infracciones. El reglamento incorpora un mayor desarrollo de las competencias del órgano sancionador a fin de mejorar la predictibilidad, considerando que el órgano sancionador es el encargado de determinar la responsabilidad administrativa en primera instancia, imponer sanciones y ordenar medidas correctivas, así como resolver los recursos de apelación formulados contra las medidas provisionales.

Asimismo, se resalta en un artículo específico la facultad que tiene el órgano sancionador de disponer actuaciones adicionales, las cuales puede operar por cuenta propia o encargarlas al órgano instructor. Asimismo, puede solicitar

⁶ Danós Ordóñez, Jorge. La Regulación del Procedimiento Administrativo Sancionador en el Perú. Revista de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultado en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/22164/21480/> el 30 de julio de 2024. Pág. 39

informes complementarios al órgano instructor, los cuales al contener información adicional que servirá de sustento para la emisión de la resolución final, deben notificarse al administrado y otorgarle nuevamente un plazo para presentar sus descargos en ejercicio de su derecho de defensa; excepcionalmente, en el caso que se traten de informes aclaratorios de aspectos materiales y que no incidan en el sentido de la recomendación del informe final de instrucción, podrá determinarse que no corresponde ser notificados previamente. En ningún caso, las actuaciones adicionales solicitadas por el órgano resolutor deben promover un cambio o corrección de fondo del Informe Final de Instrucción, toda vez que la instrucción propiamente dicha concluyó con su emisión.

Por otro lado, también se establecen las reglas procesales para la atención de las solicitudes de informe oral, destacando que esta se puede desarrollar tanto en la fase sancionadora como en la tramitación del recurso impugnativo planteado; asimismo, se privilegia el uso de mecanismos virtuales para el desarrollo de las audiencias lo que dota de flexibilidad y accesibilidad al procedimiento toda vez que los administrados podrá ahorrarse los costos de traslado a la entidad, o superar sus limitaciones de movilidad, y podrán expresar sus argumentos de manera verbal desde cualquier ubicación siempre que cuenten con acceso adecuado a internet.

Finalmente, respecto a las reglas para la aplicación de eximentes de responsabilidad, así como para la declaración de caducidad y prescripción, se remite a los regulado en el TUO de la LPAG. Asimismo, se precisa que, la prescripción como la caducidad pueden ser declaradas tanto por el Órgano Instructor como por el Resolutor; esto, con la finalidad de evitar la tramitación de un procedimiento extendido para emitir una resolución de este tipo; en especial el de caducidad, en la medida que en estos casos podría resultar oportuno volver a iniciar un nuevo procedimiento de encontrarse dentro del plazo.

Capítulo III: Medidas Cautelares en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador

De acuerdo al artículo 157 del TUO de la LPAG la autoridad administrativa puede dictar medidas cautelares orientadas a asegurar la eficacia de la decisión final; asimismo, el artículo 256, reconoce la posibilidad de ordenar medidas administrativas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores sujetándose a las condiciones previstas en el artículo 157 e impone la obligación de asegurar que estas medidas se sujeten a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretenden alcanzar. Sobre la base de ello, el presente reglamento incorpora dicha facultad en el marco del desarrollo del procedimiento sancionador a fin de que el órgano instructor y sancionador dicten medidas cautelares.

Se consideran elementos necesarios que deben concurrir para el dictado de las medidas cautelares, la verosimilitud, peligro en la demora y razonabilidad; asimismo, la posibilidad de que el órgano que corresponda pueda modificarla o levantarla en el supuesto de que las condiciones que llevaron a dictarla, varíen o ya no resulte necesaria.

En el mismo sentido que las medidas provisionales, si bien se hace mención a algunos tipos de medidas que se pueden ordenar, tal como la Paralización, retiro y/o incautación de equipos o bienes; el reglamento establece una cláusula abierta a fin de que se puedan ordenar otras medidas cautelares que resulten necesarias y sean coherentes con el tipo de infracción detectada, la afectación o sus alcances.

Para garantizar que el procedimiento principal siga su curso si dilaciones, se establece que la impugnación de los actos que ordenan medidas cautelares sea resuelta en el plazo de 5 días hábiles, desde que el superior jerárquico tenga conocimiento del mismo; en ese sentido, corresponde al órgano que dictó la medida elevar los actuados en el plazo de 3 días desde recibida la solicitud del administrado. En ambos casos se requiere atender el pedido sin más trámite.

Una condición importante impuesta en el reglamento es la vigencia de la medida cautelar y es que, dependiendo de cada caso, el órgano resolutor puede extender la vigencia de esta medida hasta que la resolución que pone fin al procedimiento quede consentida o firme. Esta acción resulta relevante toda vez que, si bien el órgano resolutor tiene la facultad de ordenar medidas correctivas, estas no necesariamente estarán vigentes desde la emisión de la decisión final sino, en muchos casos, a partir de que queda firme o consentida; en ese sentido, la finalidad de la disposición es garantizar la protección del bien cultural incluso durante el periodo que transcurre entre la emisión de la decisión final y hasta que la medida correctiva resulte exigible.

Capítulo IV: De la Sanción Administrativa

Sobre la base de lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, modificado por la Ley 31770, se establece que el único tipo de multa que puede imponerse por infracciones relacionadas al incumplimiento de las normas sobre patrimonio cultural es la Multa; asimismo, se establecen las siguientes escalas en función del grado de valoración cultural y de la gravedad de la afectación, según corresponda:

Cuadro N° 04: escala de multas para infracciones que acarrear afectación

Grado de valoración del bien	Gradualidad de afectación	Multa
Excepcional	Muy grave	Hasta 1000 UIT
	Grave	Hasta 300 UIT
	Leve	Hasta 100 UIT
Relevante	Muy grave	Hasta 500 UIT
	Grave	Hasta 150 UIT
	Leve	Hasta 50 UIT
Significativo	Muy grave	Hasta 100 UIT
	Grave	Hasta 30 UIT
	Leve	Hasta 10 UIT

Cuadro N° 05: escala de multas para infracciones que acarrear afectación

Grado de valoración del bien	Multa
Excepcional	Hasta 20 UIT
Relevante	Hasta 10 UIT
Significativo	Hasta 5 UIT

El monto mínimo de la multa a imponer en todos los casos es de 0.25 UIT; asimismo, para determinar el tope máximo de multa posible, en función del grado

de valoración cultural y la gravedad de la afectación, se prueban los anexos 1 y 2 que se acompañan al reglamento.

Para determinar la metodología para el cálculo de las multas dentro de las escalas previstas, se tomó en cuenta los criterios del Principio de Razonabilidad previsto en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, así como un análisis cualitativo (benchmarking) realizado a nueve (9) instituciones públicas nacionales con facultades de sanción⁷.

Del benchmarking nacional realizado, se concluye que estas administraciones tienen en común el uso de una fórmula matemática para la determinación de cálculo de multas orientada al caso en concreto. Algunas aplican multas fijas en casos particulares, como también multas en porcentajes. Asimismo, incorporan variables a la fórmula según el sector económico que supervisan y fiscalizan.

Cabe indicar que las variables utilizadas en estas fórmulas responden a los principios de razonabilidad establecidos en el TUO de la LPAG, toda vez que incluyen al beneficio ilícito producto de la comisión de la infracción, la probabilidad de detección, el daño (entendido como perjuicio económico causado o la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido), factores agravantes y atenuantes (como la reincidencia, circunstancias y en algunos casos intencionalidad).

Ahora bien, es preciso mencionar que las fórmulas matemáticas para la determinación del valor de las multas a imponer tienen como ventaja principal el evitar la discrecionalidad, o en su defecto, acotarla; permitiendo que tanto la autoridad administrativa como el administrado, conozcan *a priori* la forma en que calculará el valor de las variables que se tomarán en cuenta para la determinación de la multa a imponer.

Asimismo, las fórmulas permiten a las autoridades estandarizar criterios para determinar el monto de la sanción a aplicar, las cuales se adecuarán al caso en concreto.

Por ello, de la revisión de las experiencias de otras administraciones públicas, se observa que las fórmulas matemáticas son las más aceptadas en la determinación de multas, pues involucra variables que están relacionadas con la comisión de la infracción.

En ese sentido, en la norma se ha determinado el uso de herramientas matemáticas y/o económicas para la determinación de las sanciones pecuniarias, a través de una fórmula que involucre las variables que son utilizadas de forma más recurrente, así como las dictaminadas en el TUO de la LPAG, como lo son:

- El beneficio ilícito producto de la comisión de una infracción, pudiendo ser costo evitado, costo postergado y/o ingreso ilícito.
- El daño generado a un bien mueble o inmueble de patrimonio cultural.

⁷ Las nueve (9) instituciones públicas consultadas son: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (APDP), el Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones (Osiptel), y el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes).

- La probabilidad de detección de la infracción, el cual podrá tomar valores de muy alto, alto, medio y bajo.
- Factores que internalicen acciones adversas realizadas por el administrado en el marco de un PAS.
- Factores que atenúen hechos favorables realizadas por el administrado en el marco de un PAS.

Con esta propuesta se busca contribuir con el proceso de mejora continua y de eficiencia resolutoria de la institución, estableciendo un marco metodológico que recoge las particularidades y diferencias de cada tipo infractor, permitiendo la fijación de multas proporcionales, predecibles y disuasivas; asimismo, logrando generar los incentivos adecuados para prevenir la comisión de infracciones, promover los cambios en la conducta de los infractores y mejorar el bienestar de la sociedad. Cabe precisar que la determinación de las variables de la fórmula, el orden de estas y la estrategia para su valoración y medición será aprobado con un documento normativo de desarrollo adicional.

Por otro lado, sobre la posibilidad de atenuar el cálculo de la multa, se establece que el órgano sancionador, en virtud de los lineamientos que se aprueben para tal efecto, pueda considerar circunstancias con impacto atenuante en el proceso de cálculo de la multa, entre ellos, el atenuante por reconocimiento de responsabilidad; sin embargo, se establecen las condiciones para su otorgamiento.

La relevancia del reconocimiento de responsabilidad radica en la economía procesal que aporta al procedimiento, toda vez que, al reconocer el administrado la responsabilidad sobre los hechos que se le atribuyen a título de infracción y asumir las consecuencias derivadas de ello, permite un ahorro de tiempo en la verificación de hechos y análisis de descargos formulados.

En ese sentido, solo se puede admitir como atenuante el reconocimiento formulado por el administrado de manera expresa, clara, indubitable, sin contradicciones e incondicional; es decir que no contenga ambigüedades en la declaración y, mucho menos, que la formule como una alternativa adicional a otros alegatos orientados a negar los hechos o eximirse de responsabilidad; una actuación de este tipo por parte de los administrados vacía de contenido la finalidad del reconocimiento.

En atención a ello, se extiende que si el administrado presenta sus descargos planteando tanto argumentos de defensa como el reconocimiento, este último no se tendrá en cuenta; en el mismo sentido, si luego de formular el reconocimiento el administrado presenta un escrito adicional de descargos, tampoco se tendrá en cuenta el atenuante.

Por otro lado, respecto al monto de reducción de multa, el artículo 257, numeral 2 literal b), establece que al valorarse el reconocimiento como un atenuante puede reducir la multa "hasta" un monto no menor de la mitad de su importe; es decir, no podría reducirse la multa en un monto mayor al 50%.

Para efecto de determinar el porcentaje máximo de reducción frente a infracciones relacionadas al patrimonio cultural, se revisó la regulación de ocho (8) entidades públicas con facultades de sanción, siendo que la forma de aplicar el reconocimiento varía entre ellas, así como el porcentaje a descontar:

Cuadro N° 06: Aplicación del reconocimiento en otras entidades públicas

Entidad	Forma de aplicación del reconocimiento
OEFA	Hasta la presentación de descargos a la imputación de cargos: -50%
	Después de la presentación de descargos a la imputación de cargos: -30%
INDECOPI	Con la presentación de descargo a la imputación de cargos: -50%
	Hasta antes del IFI: -10%
	Después del IFI: -0.5%
OSINERGMIN	Hasta la fecha de descargos a la imputación de cargos: -50%
	Hasta la fecha de descargos al IFI: -30%
	Hasta la fecha de emisión de la resolución de sanción: -10%
SUNASS	Dentro del plazo de presentación de descargos a la imputación: -50%
	Hasta antes de la notificación del IFI: -30%
	Hasta el quinto día hábil posterior a la notificación del IFI: -30%
OSIPTEL	Con los descargos a la imputación de cargos: -15%
	Antes de la emisión del IFI: -10%
	Antes de la emisión de la resolución de primera instancia: -5%
SANIPES	Dentro del plazo para presentar descargos a la resolución de imputación de cargos: -50%
	Luego del plazo máximo otorgado para la presentación de descargos a la resolución de imputación de cargos y hasta antes de la emisión de la resolución final: -20%
OSITRAN	Hasta la fecha máxima para la presentación de descargos a la imputación de cargos: 50%
	Hasta 30 días posteriores al plazo límite para la presentación de descargos a la imputación: 35%
	Hasta la fecha máxima para la presentación de descargos a la resolución de primera instancia: 25%
ANPD	Independientemente de la oportunidad: -30%

Fuente: Decreto Supremo que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas que impongan los órganos resolutivos del INDECOPI respecto de las infracciones sancionables en el ámbito de su competencia, aprobado por DS. N° 032-2021-PCM. Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del OSITRAN. Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN. "Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base" aprobado por Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 120-2021-OS/CD. Metodología para el cálculo de multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes. Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD. "Guía metodológica para el cálculo de multas impuestas por la SUNASS" y "Reglamento General de Fiscalización y Sanción de la SUNASS" aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 067-2021-SUNASS-CD. "Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores Tramitados ante el OSIPTEL" aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 229-2021-CD/OSIPTEL. "Metodología para el Cálculo de Multas en Materia de Protección de Datos Personales" aprobado por Resolución Ministerial N.º 0326-2020-JUS. "Reglamento de Infracciones y Sanciones Sanitarias de las Actividades Pesqueras y Acuicolas del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES" aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 075-2020-SANIPES/PE.

Es importante tener en cuenta que, a diferencia de los servicios regulados por las entidades analizadas, los bienes integrantes del patrimonio cultural no son producto o servicio de naturaleza económica, sino que tienen una valoración social de naturaleza intangible como es el valor científico, histórico, estético,

arquitectónico, arqueológico, etc. En ese sentido, si bien el reconocimiento de responsabilidad dota de celeridad al procedimiento, lo cierto es que el solo reconocimiento no impacta directamente sobre el bien cultural que puede resultar afectado, como sí sucedería con otras medidas que también puedan tener un efecto atenuante, tal es el caso de la subsanciación de la conducta luego de iniciado el procedimiento, acciones de adecuación al cumplimiento normativo, adopción de acciones de protección del bien, acciones de reparación o reversión de la conducta, entre otros.

En atención a ello, se considera que en los casos donde la infracción implique una afectación al bien cultural la valoración del reconocimiento debe ser menor a otras conductas deseables que puede adoptar el administrado para que se le otorgue una reducción de la multa, las cuales además serán mejor desarrolladas en los lineamientos de cálculo de multas que se apruebe:

Cuadro N° 07: valoración del reconocimiento en caso de infracciones que impliquen afectación

Oportunidad del reconocimiento	Porcentaje de reducción
Hasta antes del vencimiento del plazo para la formulación de descargos	-30%
Hasta antes de la emisión del Informe Final de Instrucción	-20%
Hasta antes de la emisión de la Resolución Final	-10%

Asimismo, en el caso de la infracciones que no impliquen afectación al bien cultural se considera que la valoración del reconocimiento sí debe ser mayor por la naturaleza misma de la infracción y en la medida que serán menos las circunstancias adicionales que puedan calificar como atenuantes; en estos casos la valoración del reconocimiento será el siguiente:

Cuadro N° 08: valoración del reconocimiento en caso de infracciones que no impliquen afectación

Oportunidad del reconocimiento	Porcentaje de reducción
Hasta antes del vencimiento del plazo para la formulación de descargos	-50%
Hasta antes de la emisión del Informe Final de Instrucción	-30%
Hasta antes de la emisión de la Resolución Final	-15%

Finalmente, sobre el registro de infracciones, sanciones y medidas correctivas, a la fecha, el Ministerio de Cultura cuenta con un Módulo de Consulta de Sanciones por Infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación; sin embargo, este registro no permite acceder en primer plano a información sobre las medidas correctivas, tipo infractor, monto de multa, entre otros, salvo que se acceda a cada archivo de manera individual, tampoco permite generar reportes para consultas amigables o completas, lo cual debilita el deber de transparencia de la información. Asimismo, la información del módulo no registra el 100% de las resoluciones que se emiten a nivel nacional, sino principalmente las sanciones impuestas en Lima.

En atención a ello, con la finalidad de mejorar el deber de transparencia y difusión de las acciones adoptadas en ejercicio de la potestad sancionadora, se regula el deber de contar con un Registro de Sanciones que contenga información completa, de fácil acceso y que además garantice la protección de los datos personales de los infractores. El registro presentará como mínimo los siguientes datos: (i) nombres y apellidos o denominación social del administrado; (ii) número y fecha de la resolución de sanción; (iii) número y fecha de la resolución que resuelve el recurso de impugnación; (iv) infracción sancionada; (v) bien cultural involucrado; (vi) tipo de sanción y monto de multa; (vii) medidas correctivas ordenadas.

El periodo de permanencia en el registro es de cinco (5) años y se modifica o elimina de oficio cuando la segunda instancia o el Poder Judicial anule o revoque el acto administrativo. Asimismo, el administrado puede solicitar la actualización de su información o la modificación de datos que se hubieran consignado erróneamente.

La implementación del Registro de Sanciones por Infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación, será progresivo, conforme a los recursos con los que disponga la entidad.

Capítulo V: Medidas correctivas

De acuerdo a lo establecido en el artículo 251 del TUO de la LPAG, las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior y deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar. Tomando como referencia esta habilitación legal, se incorpora en el reglamento la facultad del órgano sancionador de ordenar medidas correctivas, entre estas: (i) el decomiso; (ii) Demolición; (iii) Desmontaje; (iv) Paralización y (v) ejecución de obra, así como otras acciones.

En este supuesto también se incorpora una cláusula abierta a fin de que, dependiendo del caso concreto se ordenen otro tipo de medidas que cumplan con la finalidad de reponer o reparar la situación alterada, debiendo el órgano sancionador motivar adecuadamente su decisión respecto a la pertinencia y razonabilidad de la medida.

Adicionalmente, este reglamento propone que el esfuerzo por lograr que el administrado repare o revierta la afectación ocasionada al bien integrante del patrimonio cultural no debe agotarse en la fiscalización o instrucción del procedimiento, sino que debe mantenerse aún cuando se haya concluido el procedimiento, en este caso, a través de las medidas correctivas. De ese modo, si bien puede considerarse que un administrado que no alinea su comportamiento para evitar un procedimiento sancionador o para obtener una multa atenuada, cuenta con menos incentivos para hacerlo una vez que se le impone una multa, este Reglamento reconoce la facultad del Ministerio de adoptar los mecanismos necesarios para promover, incluso en esta etapa, el cumplimiento de las medidas correctivas o, en sentido contrario, desincentivar el incumplimiento.

(iv) Título III: Recursos administrativos

El artículo 217 del TUO de la LPAG reconoce la facultad de los administrados de contradecir los actos que se supone violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo; no obstante, determina que no todos los actos son impugnables,

sino solo aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Sobre la base de ello, el Reglamento remarca que no es posible la impugnación de la resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador, del Informe Final de Instrucción; en el mismo sentido, los documentos de trámite como cartas, oficios, informes técnicos, etc. que se hayan emitido durante el trámite del procedimiento no pueden ser impugnados siendo que cualquier cuestionamiento a los mismos deben formularse en la impugnación de la resolución que pone fin al procedimiento.

Asimismo, para el caso de los procedimientos administrativos por infracciones relacionadas al Patrimonio Cultural de la Nación se establece que, de conformidad con el artículo 218 del TUO de la LPAG, los recursos que proceden contra la resolución final son la reconsideración y la apelación, siendo que la sola formulación del recurso no suspende los efectos ni la ejecución del acto impugnado. Respecto al plazo y condiciones de admisibilidad y procedencia, el Reglamento se remite a lo dispuesto en el TUO de la LPAG.

Título IV: Régimen de beneficios para el pago de la multa

La imposición de sanciones, como una expresión del bien común y el orden público, tiene como finalidad principal desincentivar la comisión de infracciones; sin perjuicio de las reglas de razonabilidad y proporcionalidad que deben observarse al momento de determinar la sanción; sin embargo, lo cierto es que el administrado debe soportar y hacer frente a esa carga para que dicha finalidad se materialice.

En el caso de las sanciones pecuniarias, la materialización del desincentivo se da cuando el administrado asume el pago de la multa, lo cual se puede lograr de manera voluntaria o a través de la ejecución coactiva, en aplicación de I Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS y su Reglamento.

No obstante, la vía de la ejecución forzosa no excluye la posibilidad de que la administración adopte distintos mecanismos para conseguir que el administrado asuma el pago de la multa. En efecto, de la revisión de la normativa de ocho (8) entidades públicas con facultades de sanción, se observa que, una vez determinado el monto de la multa, suelen otorgar beneficios de pago de la multa, como es el caso del descuento por pronto pago, el cual se dará cuando el infractor no haya apelado o impugnado la resolución de sanción, así como también el realizar el pago dentro del plazo que tiene el administrado para realizar dicha impugnación, o en su defecto dentro de un plazo razonable, como se observa a continuación:

Cuadro N° 09: Aplicación de descuento por pronto pago en otras entidades públicas

Entidad	Normativa	Detalle
SBS	Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia de Prevención del lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo - Resolución SBS N° 8930-2012	Se otorgará un 25% de descuento a la multa por pronto pago, hasta el plazo para la interposición de impugnación.

OEFA	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA	Se otorgará un 10% de descuento a la multa impuesta si se realiza el pago en el plazo de 15 días hábiles siguientes la resolución de sanción.
INDECOPI	Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571	Se otorgará un 25% de descuento a la multa cuando el infractor cancele el monto de esta con anterioridad a la culminación del término para impugnar la resolución de sanción.
OSINERGMIN	Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo del OSINERGMIN	Se reducirá en un 10% sobre el importe final de cada una de las multas impuestas en la resolución de sanción impuesta dentro del plazo fijado para su pago, siendo requisito para su eficacia no interponer recurso administrativo
SUNASS	Texto Único Ordenado del Reglamento General de Fiscalización y Sanción de SUNASS	Se aplicará un descuento del 25% del monto de la multa impuesta, vencido el plazo de impugnación y hasta como máximo 5 días hábiles posteriores al vencimiento de dicho plazo
OSIPTEL	Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones	Se aplicará un descuento de 35 % del monto de multa impuesto, si el administrado realiza el pago dentro del plazo de 15 días contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución sancionadora y no impugne dicho pronunciamiento.
SANIPES	Reglamento de Infracciones y Sanciones Sanitarias de las Actividades Pesqueras y Acuícolas del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera - SANIPES	Se reducirá el 20% siempre que el administrado no haya impugnado la resolución que impone la sanción y cumpla con el pago de la multa con anterioridad al vencimiento del plazo para impugnar.
OSINFOR	Directiva que aprueba los lineamientos para la aplicación de Decreto Supremo 011-2016-MINAGRI, referido al pronto pago de las multas impuestas por el OSINFOR	Se reducirá hasta un 50% el monto de la multa impuesta si el infractor cancela dentro de los 20 días hábiles posteriores a la notificación de la resolución de sanción, y del 30% si se cancela después del día hábil 20 hasta el día hábil 30 después de dicha notificación.

Tal como se puede observar, el descuento por pronto pago en algunos casos es del 10% sobre la multa impuesta, pudiendo llegar hasta un 50% de la misma.

En el caso del Ministerio de Cultura, a la fecha se encuentra vigente la Directiva N° 008-2020-SG/MC, "Lineamientos para regular el procedimiento de otorgamiento de los beneficios de descuento, fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de multas impuestas por infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación", la cual reconoce como beneficios de pago el descuento por pronto pago, el aplazamiento y el fraccionamiento.

En línea con ello, el Reglamento reconoce que son beneficios para el pago de la multa la reducción por pronto pago, el aplazamiento y el fraccionamiento; asimismo, incorpora un nuevo beneficio para incentivar no solo el pago de la multa, sino, sobre todo, el cumplimiento de los mandatos orientados a revertir los efectos de la conducta infractora, es decir, las medidas correctivas que impactan favorable y materialmente sobre el bien cultural.

Este beneficio busca reducir un porcentaje del monto de la multa ya impuesta, bajo la condición de que el administrado cumpla con ejecutar la medida correctiva que le ha sido ordenada, y siempre que no se haya formulado un recurso impugnativo. En este extremo resulta importante reconocer que el cumplimiento de medidas correctivas, por ejemplo, la demolición y el desmontaje, no solo constituyen un comportamiento socialmente deseable que favorece al Patrimonio Cultural, sino también una obligación de hacer, cuya materialización demandan un costo real de tiempo y dinero al administrado.

Esta propuesta apunta a un equilibrio entre la finalidad del desincentivo que se genera con la imposición de la multa (medio punitivo) con la finalidad de garantizar la protección del Patrimonio Cultural afectado (estrategias de remediación).

En la regulación nacional, se ha identificado el uso de una práctica similar por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entidad que internaliza de manera positiva las medidas correctivas al momento de calcular sus sanciones, esto, conforme se advierte de su Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones. En efecto, como parte de su estrategia de remediación ambiental⁸, su metodología de cálculo de multa establece que, si el administrado va a ejecutar medidas de restauración o compensación ambiental, ya no se incorpora a la multa base el 100% del valor del daño ambiental estimado, sino solo el 25%.

En nuestro caso, bajo la consideración de que la sola imposición de la medida correctiva no garantiza que esta sea ejecutada por los administrados o que aun cuando se ejecute se haga sin observar la forma y condiciones previstas, no se optó por considerar reducciones en el ejercicio del cálculo de la sanción, sino que, con la finalidad de asegurar los beneficios que trae consigo el cumplimiento de la medida correctiva, se decidió que se valore el comportamiento del administrado y los costos que asumió, pero una vez que se demuestre el cumplimiento de la medida correctiva.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, de acuerdo al artículo 5 c) de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley 29565, el Ministerio de Cultura tiene

⁸ GOMEZ APAC, Hugo Ramiro. Trabajo de investigación "La fiscalización ambiental del OEFA: características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión". (2017). Pp. 243. Disponible en: <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/621638/Tesis+Grado+;jsessionid=FBD98C6FC950C2FE8640EFBC69D6BB63?sequence=1>

la facultad para dictar normas y lineamientos técnicos para la gestión de sus recursos y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.

Cabe precisar que, las condiciones, alcance y oportunidad para la valoración del cumplimiento de la medida correctiva como supuesto para el descuento de la multa, serán determinados en la norma que actualice y regule el otorgamiento de beneficios de pago de multas.

4.4 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Necesidad:

Tal como se ha desarrollado previamente, a la fecha, el nivel de incidencias de afectaciones e infracciones contra bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación es elevado y se sostienen a lo largo de los años (1300 denuncias anuales en promedio, solo en Lima); sin embargo, pese a que en ejercicio de la potestad sancionadora, se han impuesto 359 sanciones y 203 medidas correctivas en los últimos 4 años, no se advierte una modificación del comportamiento de los administrados y mucho menos la ejecución de las medidas correctivas dispuestas.

En efecto, se ha verificado también que solo el 39% de las multas impuestas son canceladas por los administrados, lo que implica que la imposición de una sanción no cumple el efecto material sobre los intereses del administrado, quien al no ver afectada su situación a través del pago de las multas no podría considerarse que ha internalizado el efecto disuasivo de la sanción. En el mismo sentido, no se cuenta con información sobre el cumplimiento voluntario de sanciones no pecuniarias como la demolición, ni tampoco de las medidas de reversibilidad ordenadas a través de las medidas correctivas, conducta que, frente al pago de multas, tiene un impacto material mejor valorado socialmente.

En atención a ello, resulta necesario aprobar un nuevo reglamento que, por un lado, fortalezca la actividad de fiscalización en campo, permita la observancia del principio de autoridad, permita la adopción de medidas administrativas en el marco de la fiscalización a fin de evitar un daño irreparable al bien afectado y dote de eficiencia al procedimiento administrativo sancionador en el marco del cual las medidas administrativas tengan un real sentido y utilidad; y por otro, que genere espacios para la actuación de tipo preventivo, que privilegie los mecanismos de cumplimiento normativo, ejercicio razonable de la potestad sancionadora, subsanación de conducta y que genere incentivos para el cumplimiento de las medidas correctivas a favor del bien cultural.

Viabilidad

De acuerdo a la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Cultura tiene potestad para el ejercicio de la potestad sancionadora a través de las acciones de fiscalización y sanción; así como para dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial.

En esa línea, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, establece la función del Ministerio de Cultura de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado a su ámbito de competencia, de diseñar y proponer normas y lineamientos técnicos para garantizar la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de su competencia, así como las relacionadas a la gestión del Ministerio y la de ejercer la potestad sancionadora.

Asimismo, sobre la materia específica, La Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece el régimen de infracciones y sanciones administrativas por afectaciones al Patrimonio Cultural de la Nación.

En ese sentido, se concluye que el Ministerio de Cultura tiene la facultad para ejercer la potestad sancionadora frente a afectaciones al Patrimonio Cultural de la Nación, así como emitir normas en el marco de dicha competencia. Cabe precisar que por tratarse de un ámbito sectorial, la propuestas que emita el Ministerio en este contexto deben alinarse con las reglas generales previstas en el TUO de la LPAG y, en virtud de lo establecido en el artículo II del Título Preliminar, no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados.

Oportunidad

Tal como se ha señalado, a la fecha se encuentra vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC; no obstante, este no hace visible y por lo tanto no genera predictibilidad respecto de todas las actuaciones que se realizan en el marco de la Actividad de Fiscalización.

Asimismo, considerando los cambios constantes en las circunstancias en que se llevan a cabo las afectaciones al patrimonio cultural y la necesidad de la administración de fiscalizar y ejercer la potestad sancionadora, resulta necesario formular un nuevo cuerpo normativo que incluya la actividad fiscalizadora y mejore el procedimiento administrativo sancionador a nivel nacional, a fin de que pueda ser aplicado también por las distintas Direcciones Desconcentradas de Cultura del Ministerio, que cuentan con órgano instructor y/u órgano resolutor, encargados de fiscalizar y determinar la existencia de infracciones cometidas, dentro de su ámbito territorial, contra el Patrimonio Cultural.

A ello debe sumarse que, en junio de 2023 se modificaron los artículos 59 y 50 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, relacionados al régimen de infracciones, sanciones y medidas administrativas; en ese sentido resulta oportuno alinear los aspectos procesales a las modificaciones realizadas en el aspecto sustantivo de esta competencia.

V. PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA, EL DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA IDENTIFICADO

El presente reglamento busca mejorar la predictibilidad de las decisiones del Ministerio de Cultura en el marco de los procedimientos sancionadores por infracciones contra el Patrimonio Cultural, en particular, sobre las facultades de los órganos intervinientes en las actividades de fiscalización y de instrucción y sanción del PAS, así como de los mecanismos de cumplimiento normativo implementados para su mejor valoración al momento de adoptar las decisiones que correspondan.

Asimismo, el reglamento permitirá un mejor seguimiento y control de las funciones del Ministerio de Cultura en el marco de la actividad de fiscalización y del trámite de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, así como una gestión más ordenada y ágil de los expedientes.

Del mismo modo, el presente reglamento implica una mejora importante en relación al reglamento vigente, en la medida que promueve un equilibrio entre el ejercicio de la

potestad sancionadora y la generación de incentivos de cumplimiento normativo que pongan en primera línea de atención al bien cultural en sí mismo. Esta orientación permitirá una mejora importante en la recuperación o revalorización de los bienes a favor de la sociedad en su conjunto, así como el incremento del bienestar de las personas expuestas o vinculadas directa o indirectamente con estos bienes.

Así en relación al problema público identificado, consistente en la elevada incidencia de infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación y la ausencia de mecanismos que incentiven el cumplimiento normativo, el presente Reglamento tiene como objetivo principal:

- (i) regular expresamente la actividad de fiscalización del Ministerio de Cultural en materia de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, a fin de fortalecer el principio de autoridad, así como garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones del administrado;
- (ii) hacer eficientes las reglas de tramitación del procedimiento administrativo sancionador, a través de una adecuada identificación de las funciones del órgano instructor y sancionador, mejorar el flujo de atención de los pedidos de prórroga de plazo y modernizar el proceso de atención de pedidos de informes.
- (iii) Garantizar la actuación oportuna de la administración a través de la aplicación de medidas administrativas orientadas a evitar el daño irreparable, a asegurar la eficacia de las decisiones finales, así como garantizar la protección de los bienes a través de las medidas correctivas.
- (iv) Privilegiar la aplicación de mecanismos de cumplimiento normativo antes que el ejercicio de la potestad sancionadora, tanto en la actividad de fiscalización, así como en la evaluación previa al inicio de un procedimiento sancionador.
- (v) Generar incentivos de adecuación de la conducta incluso una vez iniciado el procedimiento sancionador; así como para el cumplimiento de medida correctiva a favor del bien cultural afectado una vez concluido el procedimiento.

VI. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

La propuesta normativa implica la aprobación de un nuevo Reglamento de Fiscalización y Sanción del Ministerio de Cultura en materia de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en esa medida se incorporan reglas que permitan generar predictibilidad y fortalecer la actividad de fiscalización que se desarrolla; asimismo, se acentúa la vocación de la fiscalización a la búsqueda del cumplimiento normativo y al ejercicio proporcional de la potestad sancionadora.

A continuación, se exponen los principales impactos esperados de la propuesta sobre diversas variables que afectan a los actores involucrados, los cuales no son únicamente cuantitativos (contables), sino también cualitativos en relación a condiciones que generan bienestar a la sociedad, tal como se describe a continuación:

Cuadro N° 10: Impacto cualitativo y cuantitativo de la norma

Impactos esperados	Tipo de impacto	Dirección del impacto
Incrementar la predictibilidad de las acciones de fiscalización, así como las funciones y facultades de los órganos intervinientes en el PAS	Cualitativo	Positivo (+)

Incrementar intervenciones de naturaleza preventiva que reduzca la incidencia de infracciones	Cuantitativo y cualitativo	Positivo (+)/ Negativo(-)
Ejecución de acciones para revertir los efectos de la infracción antes del inicio de PAS	Cualitativo y cuantitativo	Positivo (+)
Eliminación de costos de tiempo y recursos para la tramitación de PAS, por conclusión de fiscalización con otras formas	Cuantitativo	Negativo (-):
Reducir riesgos de destrucción del patrimonio cultural por el paso del tiempo, mediante imposición de medidas provisionales y cautelares	Cualitativo	Negativo (-)
Reducción de costos de tramitación del PAS por reconocimiento de responsabilidad oportuno, lo que permitirá reducir el monto de la multa a favor del administrado	Cuantitativo	Negativo (-)
Incrementar niveles de objetividad en la actividad de cálculo de multas	Cualitativo	Positivo (+)
Incrementar incentivos para adecuación de conducta y adopción de acciones en favor del patrimonio cultural afectado, durante el PAS	Cualitativo	Positivo (+)
Incrementar incentivos para la ejecución de la medida correctiva en favor del patrimonio cultural afectado, lo que permitirá reducción de costos de la ejecución forzosa	Cuantitativo y cualitativo	Positivo (+)/ Negativo (-)
Reducción de incidencia de infracciones contra el patrimonio cultural	Cualitativo y cuantitativo	Negativo (-)

Tal como se muestra, el Reglamento impacta directamente en 3 niveles: (i) en la eficiencia en la gestión de recursos de la entidad; (ii) en el ahorro de costos a favor del administrado y, sobre todo, (iii) en la consecución de acciones de impacto material en favor del patrimonio cultural.

Cuadro N° 11: costeo de actividades de fiscalización

FASE	Actividad	Costo por proceso - Lima (S/)	Costo por proceso - Fuera de Lima (S/)
Etapa de Supervisión / Fiscalización	(i) Inspección de campo: Equipo multidisciplinario con abogado y un técnico (un día de trabajo, considerar movilidad)	S/ 593.21	S/ 1,100.01

(ii) Realización de actividades de gabinete para el ordenamiento de la información obtenida por la supervisión in situ, así como la verificación de datos sobre la condición cultural del bien y datos del administrado.	S/ 253.67	S/ 253.67
(iii) Elaboración de informe técnico de arquitecto o arqueólogo	S/ 1,014.68	S/ 1,014.68
(iv) Realización de actividades de gabinete para la recolección de pruebas adicionales o verificación de datos sobre la condición cultural del bien y datos del administrado.	S/ 479.34	S/ 479.34
(v) Evaluación y formulación de resolución de inicio o no inicio de PAS.	S/ 719.01	S/ 719.01
(vi) Revisión de proyecto y firma de director	S/ 683.33	S/ 683.33

La adopción de acciones de reversión u otras que puedan, dependiendo de cada caso, ser valorados como una subsanación de conductas permite el ahorro de costos de la tramitación de un PAS, lo mismo que sucede en escenarios donde, en aplicación del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora, se opta por formas de conclusión de la actividad de fiscalización distintas al inicio de un PAS. Bajo las reglas actuales y en el trámite ordinario de un PAS de mediana complejidad, los costos asociados para su tramitación, por parte de la entidad ascienden aproximadamente a S/7500.00, en promedio.

Cuadro N° 12: costeo del desarrollo del PAS

FASE	Actividad	Costo por proceso - Lima (S/)	Costo por proceso - Fuera de Lima (S/)
Etapa de instrucción	(vii) Notificación de resolución de imputación de cargos	S/ 199.87	S/ 556.67
	(viii) Segunda inspección de campo para actualizar estado de bien cultural	S/ 593.21	S/ 1,100.01
	(ix) Investigación y actividades de gabinete para verificar y validar la información de la fiscalización y análisis de posibles descargos	S/ 719.01	S/ 719.01
	(x) Elaboración de informe técnico pericial	S/ 1,014.68	S/ 1,014.68
	(xi) Análisis del expediente y elaboración de proyecto de IFI	S/ 719.01	S/ 719.01
	(xii) Revisión de proyecto y firma de director	S/ 683.33	S/ 683.33
	(xiii) Elaboración de citación	S/ 14.98	S/ 14.98

	(xiv) Realización de informe	S/ 85.42	S/ 85.42
	(xv) Notificación de IFI	S/ 199.87	S/ 556.67
Etapa de Sanción	(xvi) Análisis del expediente y elaboración de proyecto de RD	S/ 1,677.69	S/ 1,677.69
	(xvii) Revisión, corrección y firma	S/ 683.33	S/ 683.33
	(xviii) Notificación de RD	S/ 199.87	S/ 556.67

En el mismo sentido, la valoración del reconocimiento de responsabilidad, en función a la oportunidad que se formule, constituye un incentivo importante para que, de ser el caso, los administrados que lo consideren puedan formularlo en el plazo de la presentación de descargos, situación que favorecerá al Principio de Economía Procesal y permitirá una conclusión anticipada del PAS, cuya duración ordinaria es entre 9 y 12 meses.

Por otro lado, el presente Reglamento, impone el deber de calcular las sanciones a través de una fórmula matemática lo cual impacta en la reducción de la discrecionalidad y, por ende, incrementa la predictibilidad de las decisiones las cuales podrán tomar como sustento aproximado y/o referencial situaciones objetivas y cuantificables.

Sobre la base de lo anterior, los procedimientos que se encuentran en trámite a la fecha (tanto en fase de instrucción y sanción) podrán ser atendidos en aplicación del nuevo procedimiento, de modo que la implementación de las nuevas estrategias permita mejorar la eficiencia en el uso de recursos financieros y humanos destinados a la protección y defensa del patrimonio cultural.

Tal como se advierte del desarrollo del contenido de la norma, está orientada a garantizar, sobre todo, la protección del patrimonio cultural; para tal efecto, a través de las medidas provisionales y cautelares, se puede adoptar medidas oportunas para reducir los riesgos de daño o que estos se tornen en irreparables debido al paso del tiempo. Asimismo, en el marco del PAS o incluso una vez concluido este, se puede fomentar en el administrado los incentivos necesarios para la adopción de este tipo de acciones a fin de que sean valorados a su favor al momento de emitir una decisión final o en el marco de la ejecución de las sanciones, respectivamente. Dicha situación tiene un impacto positivo importante, en la medida que, a la vez que se protege el patrimonio el administrado se ve beneficiado en la magnitud de las decisiones que recaen sobre su responsabilidad.

La actividad de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador, llevados a cabo en estos nuevos términos de la propuesta normativa, permitirá entonces una revalorización cultural de los bienes involucrados en las presuntas infracciones y evitará que el daño a los mismos se agrave por el paso del tiempo. De ese modo, la defensa y protección del Patrimonio Cultural de la Nación, como ámbito de competencia de este Ministerio, permitirá lograr la conservación y preservación de estos bienes, logrando de esta manera que la sociedad en su conjunto tenga acceso a su legado cultural que permita identificarnos como peruanos, coadyuvando al bienestar general.

Finalmente, en la medida que la presente norma regula la facultad de llevar a cabo la actividad de fiscalización y ejecutar la facultad sancionadora del Ministerio de Cultura, las cuales además ya se vienen aplicando, se concluye que no genera un costo presupuestario adicional, toda vez, que se financiará con cargo al presupuesto institucional. Por el contrario, los beneficios derivados de la aprobación de la norma son superiores a los costos internalizados a la fecha pues, tal como se puede advertir de las

condiciones de la norma, se mejoran los niveles de predictibilidad de las acciones y decisiones de la administración y se optimizan las acciones de los órganos que intervienen en la fiscalización y tramitación de procedimientos sancionadores.

Como ejemplo de ello, la modificación de la orientación al cumplimiento normativo y fomento de medidas inmediatas de parte del administrado a favor del patrimonio cultural, permitirá un ahorro de costos de tramitación del PAS; asimismo, la actuación oportuna, a través de la fiscalización preventiva y medidas administrativas, permitirá reducir los daños generados al patrimonio cultural y, en consecuencia, un ahorro en las acciones de recuperación, restauración o mantenimiento que el Ministerio tendría que realizar con posterioridad.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La Constitución Política del Perú de 1993, establece en el artículo 21 que los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales y provisionalmente los que se presumen como tales, son Patrimonio Cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública, encontrándose protegidos por el Estado.

El artículo II del Título Preliminar de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296, modificada por la Ley N° 31770, establece que: *Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a todo lugar, sitio, paisaje, edificación, espacio o manifestación material o inmaterial relacionada o con incidencia en el quehacer humano, que por su importancia, significado y valor arqueológico, arquitectónico, histórico, urbanístico, artístico, militar, social, simbólico, antropológico, vernacular o tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico, industrial, intelectual, literario, documental o bibliográfico sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. Dichos bienes tienen la condición de propiedad pública, o privada con las limitaciones que establece la presente Ley.*

El patrimonio cultural del Perú está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, que determinan la identidad y permanencia de la nación a través del tiempo y forman parte de nuestra herencia nacional; debido a ello, requieren de una protección y defensa especiales, no solo por el Estado, sino también por la comunidad a fin de que puedan ser disfrutados, valorados y aprovechados por todos los ciudadanos y transmitidos a las futuras generaciones.

En este contexto, la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece las políticas nacionales de defensa, protección y promoción de los bienes que constituyen Patrimonio Cultural de la Nación y, en concordancia con su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED, establece el deber del Ministerio de Cultura para proteger los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, facultándolo para ello a imponer las sanciones administrativas que correspondan, así como emitir las disposiciones necesarias para reglamentar y aplicar sus respectivos procedimientos sancionadores.

En atención a lo señalado, el ejercicio de la actividad de fiscalización y la potestad sancionadora constituye alguno de los mecanismos para cumplir con el deber de defensa y protección del Patrimonio Cultural; en ese sentido, la propuesta permite articular y ejercer el deber Constitucional de defensa y protección del patrimonio cultural. No obstante, el ejercicio de estas funciones debe estar alineado a las mejores prácticas

para el cumplimiento de normas (OECD, 2014), en particular, el Enfoque de Riesgo y Proporcionalidad, así como la Regulación Responsiva, que nos invitan a promover el cumplimiento de las normas -en este caso, relacionadas a la protección y defensa del patrimonio cultural- a través de una intervención proporcional en función de los riesgos involucrados y al comportamiento del administrado.

En atención a ello, el Reglamento regula la actividad de fiscalización del Ministerio de Cultura frente a infracciones contra el patrimonio cultural con una orientación que prioriza la intervención de naturaleza preventiva y de promoción de la adecuación de la conducta del administrado a lo establecido en la norma o, en su defecto, a la reparación de daño ocasionado. No obstante, en los escenarios donde la fiscalización no logra cumplir con su finalidad preventiva y el ejercicio de la potestad sancionadora sea imprescindible y adecuada los fines que se pretende alcanzar, la norma también fortalece el principio de autoridad y los mecanismos de represión para generar los incentivos adecuados para que las infracciones no se vuelvan a cometer, o de haberse cometido, el administrado asuma efectivamente las consecuencias de su comportamiento negativo⁹.

Finalmente, cabe señalar que la aprobación de la presente norma, no solo tendrá como efecto directo la derogatoria del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de abril de 2019.

VIII. SUSTENTO DE LA NORMA QUE NO PASA POR EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

El objetivo del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante es garantizar que la propuesta de decisión regulatoria que plantea la entidad pública como resultado del análisis correspondiente, sea la mejor opción para contribuir a solucionar o reducir los riesgos de un problema público identificado en base a evidencia; así como determinar que sus beneficios son superiores a sus costos salvaguardando el desarrollo integral, sostenible y el bienestar social; y, asegurando la coherencia con el ordenamiento jurídico, la implementación, cumplimiento y monitoreo de la opción elegida.

En línea con lo expuesto, el ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, como obligación, incluye a las entidades del Poder Ejecutivo, que a través de sus diversas entidades que tiene la obligación de realizar el citado análisis para/ la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social, tal como lo señala el artículo 10.1 del Reglamento AIR.

El objeto del presente proyecto es establecer las normas que regulan la actividad de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar, verificar, determinar y sancionar las infracciones a las normas de protección del Patrimonio Cultural de la Nación previstas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación; en ese sentido, no se encuentra entre los supuestos descritos en el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR *ex ante* puesto que

⁹ García Ureta, A. (2006) La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial Pons. Pp.31.

no incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos.

Al respecto, el numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR *ex ante* establecer una serie de excepciones sobre proyectos normativos que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del AIR *ex ante*, tal es el caso del numeral 18, el cual se establece que: “Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR, previa evaluación y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance”, supuesto que aplica en el presente caso.