

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A CARGO DEL MINISTERIO DE CULTURA Y MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 28296, LEY GENERAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 011-2006-ED

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 por parte del Ministerio de Cultura, 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.

Asimismo, modificar los artículos 93 y 94 del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-ED, a fin de complementar y detallar el contenido de la infracción tipificada en el literal h) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, regular la facultad de imponer medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización por parte del Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional del Perú y el Archivo General de la Nación.

II. FINALIDAD

El presente reglamento tiene por finalidad garantizar el desarrollo adecuado de la actividad de fiscalización, verificando el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones o limitaciones exigibles a los administrados bajo un enfoque de adecuación de la conducta, 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 para prevenir y corregir determinadas conductas contrarias a la normativa a través de la facultad de imponer sanciones y ordenar medidas administrativas.

Asimismo, mejorar los niveles de predictibilidad de los administrados respecto al contenido de la infracción tipificada en el literal h) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, asimismo, fortalecer el marco normativo del ejercicio de la actividad de fiscalización y la potestad sancionadora del Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional del Perú y el Archivo General de la Nación a fin de garantizar la defensa y protección de los bienes que integran el Patrimonio Cultural de la Nación

III. ANTECEDENTES

De acuerdo con 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 y demás entes rectores contemplados en el artículo VII del Título Preliminar de la referida ley, 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.

Mediante Ley N° 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 frente a las afectaciones al Patrimonio Cultural de la Nación. Los literales a) a g) del numeral 49.1 tipifica las conductas que constituyen infracción; asimismo, en el literal h), incorporado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1680, publicado el 28 de setiembre de 2024, se establece que califica como infracción pasible de ser sancionada con multa, el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y las que se establezcan en su reglamento.

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.

Siendo esto así, el contexto normativo expuesto habilita al Ministerio de Cultura como ente del Poder Ejecutivo a desarrollar el contenido de la infracción prevista en el literal h) del numeral 49.1 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, así como 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

(i) Con relación al Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 y demás entes rectores, 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 con 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 5,846 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, por tipo de bien e infracción

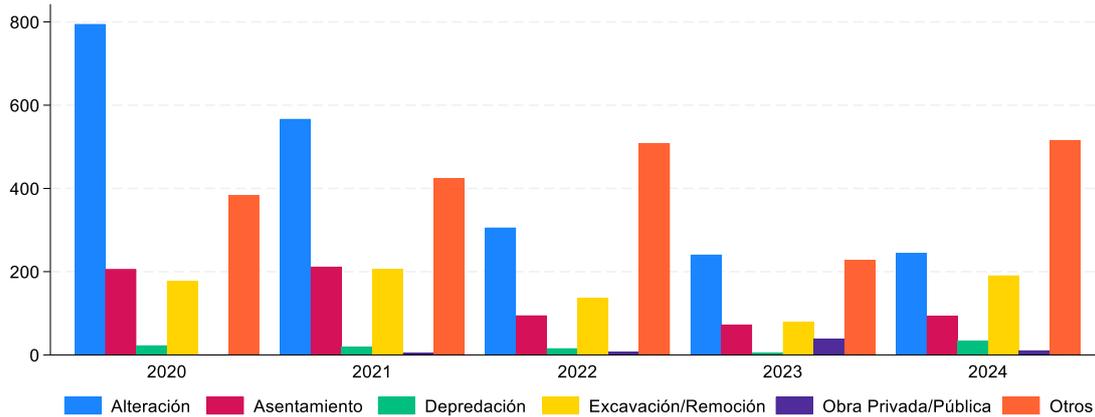
Año de recepción de denuncia	Tipo de infracción																		Subtotal		Total
	Alteración			Asentamiento			Depredación			Obra Pública/Privada			Obra Pública/Privada			Otros			ARQ	HIS	
	ARQ	HIS	Subtotal	ARQ	HIS	Subtotal	ARQ	HIS	Subtotal	ARQ	HIS	Subtotal	ARQ	HIS	Subtotal	ARQ	HIS	Subtotal			
2020	773	22	795	206	0	206	23	0	23	175	3	178	0	1	1	8	376	384	1,185	402	1,587
2021	548	19	567	210	2	212	19	0	19	202	5	207	0	5	5	16	409	425	995	440	1,435
2022	282	24	306	95	0	95	16	0	16	136	1	137	0	7	7	24	484	508	553	516	1,069
2023	192	49	241	73	0	73	5	1	6	78	1	79	1	37	38	40	188	228	389	276	665
2024	218	26	244	94	0	94	34	0	34	189	2	191	1	10	11	200	316	516	736	354	1,090
Total	2,013	140	2,153	678	2	680	97	1	98	780	12	792	2	60	62	288	1,773	2,061	3,858	1,988	5,846

*Otros: Sin clasificación y no sancionable

Fuente: Dirección de Control y Supervisión

Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Gráfico N° 1: Denuncias 2020-2024, por tipo de infracción



*Otros: Sin clasificación y no sancionable

Fuente: Dirección de Control y Supervisión

Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Entre estas denuncias, 2,013 son por alteración y 678 por asentamiento en el patrimonio arqueológico a nivel nacional. Estos datos evidencian 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.

Cuadro N° 2: Denuncias 2020-2024, por región y tipo de infracción

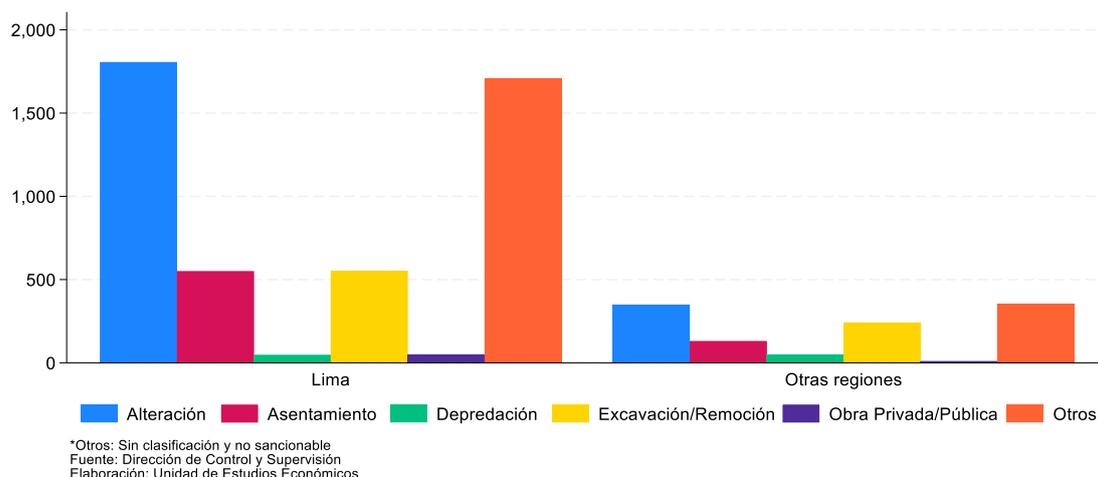
Año de recepción de denuncia	Tipo de infracción																		Subtotal		Total
	Alteración			Asentamiento			Depredación			Obra Pública/Privada			Obra Pública/Privada			Otros			LIMA	Otros	
	LIMA	Otros	Subtotal	LIMA	Otros	Subtotal	LIMA	Otros	Subtotal	LIMA	Otros	Subtotal	LIMA	Otros	Subtotal	LIMA	Otros	Subtotal			
2020	652	143	795	161	45	206	8	15	23	105	73	178	1	0	1	287	97	384	1,214	373	1,587
2021	471	96	567	171	41	212	5	14	19	141	66	207	2	3	5	348	77	425	1,138	297	1,435
2022	253	53	306	76	19	95	9	7	16	102	35	137	6	1	7	467	41	508	913	156	1,069
2023	223	18	241	63	10	73	4	2	6	66	13	79	33	5	38	207	21	228	596	69	665
2024	207	37	244	79	15	94	21	13	34	139	52	191	9	2	11	398	118	516	853	237	1,090
Total	1,806	347	2,153	550	130	680	47	51	98	553	239	792	51	11	62	1,707	354	2,061	4,714	1,132	5,846

*Otros: Sin clasificación y no sancionable

Fuente: Dirección de Control y Supervisión

Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Gráfico 2: Denuncias por región y tipo de infracción



En Lima, el 50% de las denuncias, lo que representa un total de 2,356 casos, están relacionadas con alteración o asentamientos. Esta cifra refleja una preocupación significativa por la ocupación ilegal de bienes inmuebles en la región.

Por otro lado, respecto a las acciones necesarias frente las denuncias recibidas, el Ministerio, a través de la Dirección de Control y Supervisión, ha orientado recursos para la ejecución de 4,757 acciones de inspección en campo en los últimos 5 años:

Gráfico 3: Número de inspecciones de campo 2020-2024

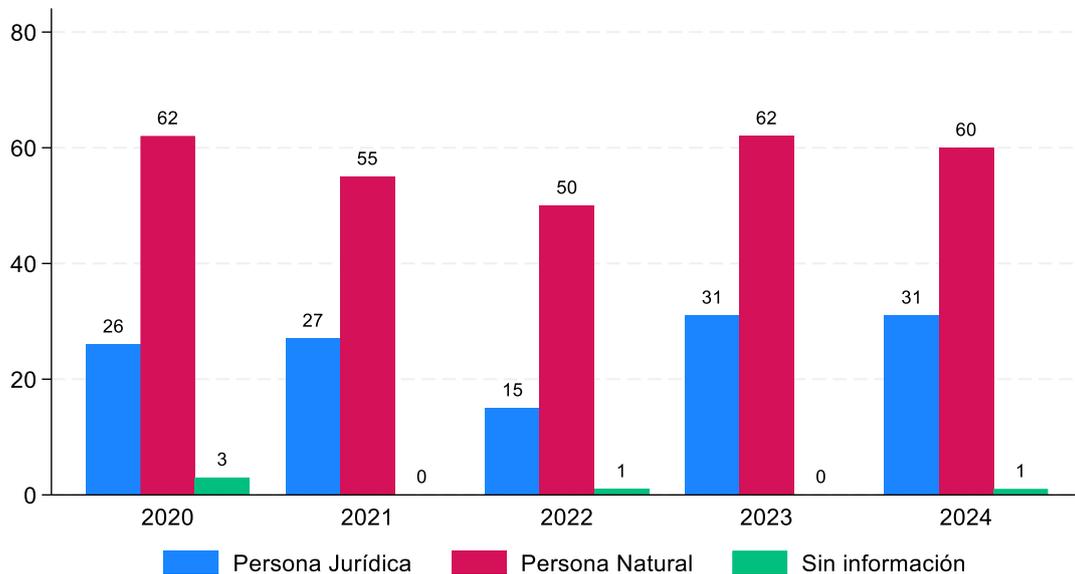


Fuente: Dirección de Control y Supervisión
Elaboración: Dirección General de Defensa del Patrimonio

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 5 años la Dirección de Control y Supervisión ha iniciado 424 procedimientos administrativos sancionadores (PAS), principalmente, por infracciones relacionadas a la alteración y ejecución de obras en bienes del patrimonio cultural:

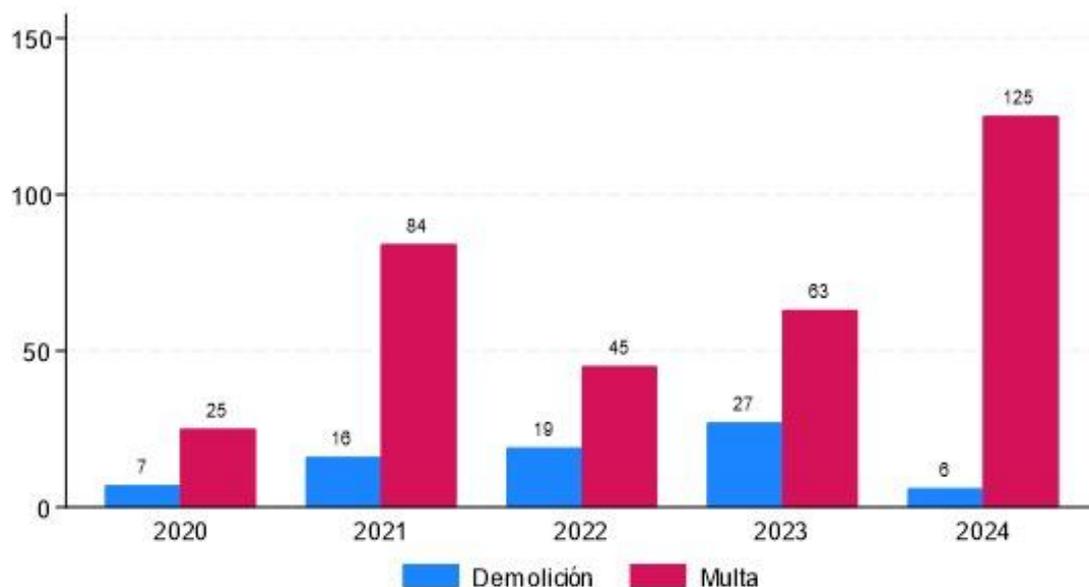
Gráfico 4: Número de PAS iniciados 2020-2024, según tipo de infractor



Fuente: Dirección de Control y Supervisión
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

En el mismo periodo de referencia, se emitieron un total de 416 resoluciones finales con algún tipo de sanción en el marco de los PAS iniciados a nivel nacional, de los cuales, 342 culminaron con una sanción de multa (82%), y los 75 restantes culminaron con una sanción de demolición (18%):

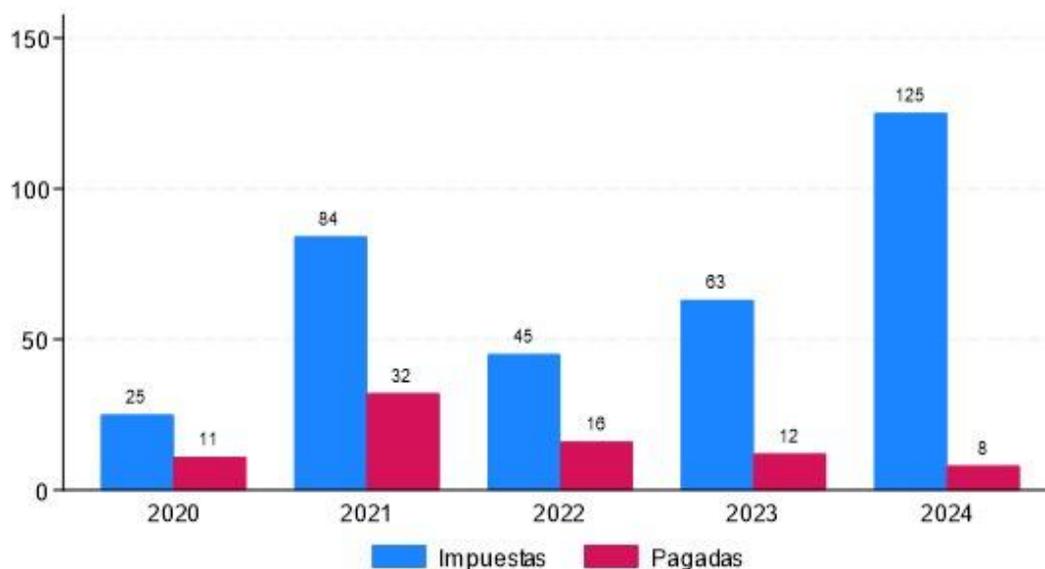
Gráfico N° 5: Resoluciones de sanción PAS 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Respecto de las sanciones de multa impuestas, es importante precisar que el solo el 23% de estas ha sido cancelada a la fecha (febrero 2025)

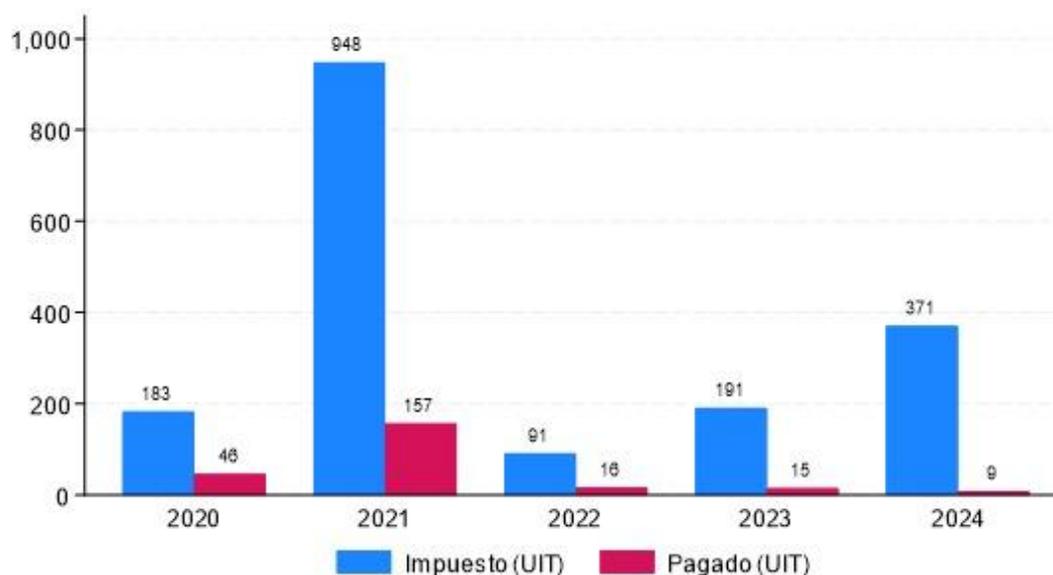
Gráfico N° 6: Número de multas impuestas y pagadas 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

En efecto, de esta figura se tiene que la relación de multas pagadas ha ido disminuyendo. Asimismo, respecto al monto de las multas que se impusieron, se observa una reducción drástica en el 2022; sin embargo, esto no ha implicado un incremento el pago de las mismas, por el contrario, el pago también se ve reducido. Más aún, en los siguientes años el monto de multas impuestas comenzó a crecer, pero el monto de multas pagadas siguió en descenso.

Gráfico N° 7: Monto de multas impuestas y pagadas 2020-2024

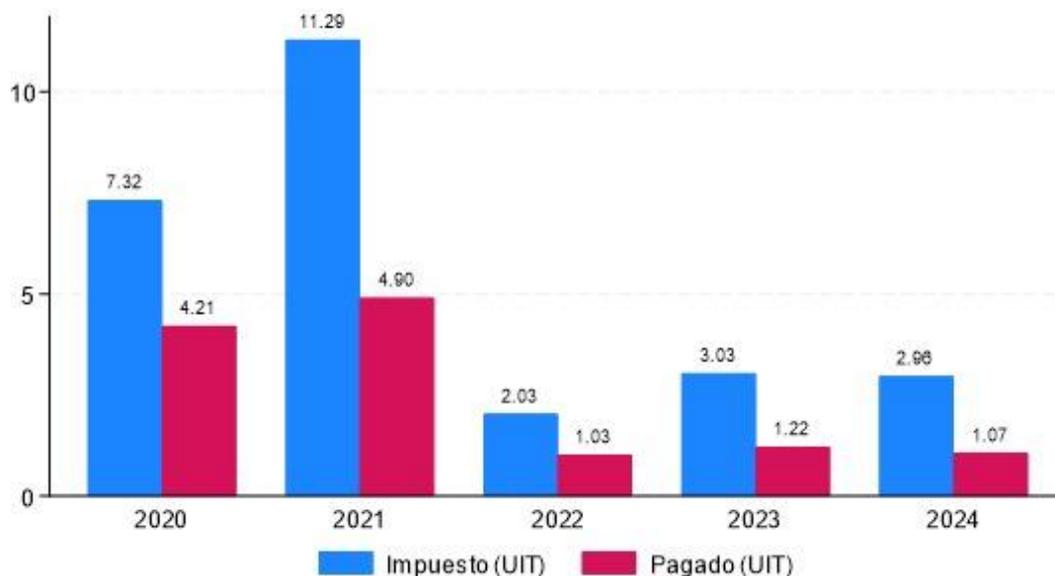


Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Sobre la base de esta información, se advierte también que el monto de multas pagadas respecto a las impuestos es solo del 13%, aproximadamente, lo que representa un bajo nivel de cumplimiento en el pago de sus obligaciones por parte de los agentes sancionados.

Por otro lado, al ver el monto promedio de las multas impuestas es de 5.2 UIT, mientras que el monto promedio de las multas pagadas es de 3.07 UIT. Esto significa que las multas que más se pagan son las que tienen menores montos, mientras que las multas no pagadas son las que se les impuso montos más altos.

Gráfico N° 8: Multas promedio (impuestas y pagadas) 2020-2024



Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

Asimismo, se tiene que durante el 2020 y 2021 las multas impuestas estuvieron alrededor de 10 UIT; 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.

Por otro lado, en el caso de infracciones que implicaron una afectación al patrimonio cultural, de manera adicional a las sanciones, entre los años 2020 y 2024, se ordenaron también doscientas cuarenta y seis (246) medidas correctivas orientadas a revertir los efectos de la conducta, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 3: medidas correctivas impuestas 2020-2024

Año	Solo multa	Multa y MC	Multas
2020	7	18	25
2021	36	48	84
2022	12	33	45
2023	19	44	63
2024	22	103	125

Fuente: Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural
Elaboración: Unidad de Estudios Económicos

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 resultan 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.

(ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

Según la Política Nacional de Cultura al 2030, la sostenibilidad y preservación del Patrimonio Cultural solo será posible si la comunidad lo valora y se apropia de él, integrándolo en su vida colectiva y en sus valores. Sin embargo, cuando el patrimonio no es valorado ni sentido como propio, se convierte en vulnerable, a menudo destruido o considerado un obstáculo para el desarrollo, siendo reemplazado por otros bienes percibidos como más útiles para el progreso. No obstante, estas necesidades que implican acciones positivas por parte del Estado, también reclaman el desarrollo de acciones preventivas, como las fiscalizadoras o correctivas, tras la imposición de las sanciones respectivas.

Actualmente, el Ministerio de Cultura y sus órganos adscritos, como la Biblioteca Nacional del Perú, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Radio y Televisión, custodian un acervo considerable, comprendido por bienes culturales muebles.

- Desde su fundación, en 1821, la **Biblioteca Nacional del Perú** ha enfrentado desafíos como la pérdida de colecciones en guerras y un incendio, pero ha sido reconstruida y modernizada. Como centro depositario del patrimonio cultural en el Perú se cuenta con 19 repositorios, más de 7 millones de Material bibliográfico documental y, a la fecha, 34 493 se han declarado como Patrimonio Cultural de la Nación.

Al respecto, en el 2018 la Biblioteca Nacional del Perú realizó un mapeo de materiales bibliográficos documentales antiguos y excepcionales en repositorios bibliográficos documentales del Perú, a través de la búsqueda y acopio de información en repertorios y de referencias bibliográficas por medios físicos y virtuales. Desde libros, artículos de revistas hasta blogs y noticias periodísticas en la web que nos ayudaron a identificar a un total de setenta y seis (76) potenciales bibliotecas patrimoniales, las cuales custodian bienes bibliográficos con necesidad de verificar su estado de conservación y de proteger para la preservación de los mismos, así como para combatir el tráfico ilícito y lograr la recuperación de materiales bibliográficos documentales.

- En el ámbito documental y bibliográfico, el **Archivo General de la Nación** ha hecho un diagnóstico situacional de la documentación desde la época colonial hasta el año 2010, identificando un 12.40% de los documentos como deteriorados. Este archivo incluye valiosos fondos coloniales y republicanos que abarcan desde actas del Cabildo de Lima hasta registros audiovisuales de diferentes épocas. Además, la Dirección de Protección de las Colecciones ha registrado 712 bienes bibliográficos documentales en el Registro Nacional de Material Bibliográfico, mientras que 3,370 bienes bibliográficos identificados hasta 2006 aún esperan propuestas de declaratoria, destacando los desafíos asociados a la conservación y el reconocimiento oficial de estos recursos como parte integral del Patrimonio Cultural de la Nación.

El Archivo General de la Nación ha realizado visitas de supervisión, coordinación, levantamiento de información de los centros de archivos públicos que custodian documentos de archivo considerados como bienes integrantes del Patrimonio Documental y Cultural de la Nación, reconociendo la problemática de su custodia (escaso personal, infraestructura inadecuada, factores medioambientales deficientes, falta de capacitación y calificación adecuada) que permite el incremento del deterioro e incremento de infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación.

En relación a la afectación a los distintos bienes del patrimonio cultural de la nación, a la fecha, el numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación tipifica las siguientes conductas infractoras:

- a) 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.
- b) 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.
- c) Multa a quien intente introducir un bien cultural de otro país sin la certificación que autorice su salida del país de origen.

- d) Multa a quien dañe un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin perjuicio de las medidas provisionales, cautelares y correctivas que se consideren pertinentes.
- e) 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.
- f) 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 compruebe que estas se ejecutan incumpliendo lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura.
- g) Multa a quien presente un Diagnóstico Arqueológico de Superficie con información falsa, en el marco de un procedimiento administrativo." Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento.
- h) Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento

Tal como se advierte del literal h) del numeral 49.1 del del artículo 49° de la Ley N°28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, califica expresamente como infracciones los incumplimientos de las demás obligaciones previstas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, entendiéndose, distintas a las señaladas en las infracciones previstas en los literales a) a g). Sin embargo, hasta la fecha, no se han establecido las disposiciones reglamentarias orientadas a desarrollar el contenido de la infracción tipificada en el literal h).

En ese sentido, se advierte la necesidad realizar dicho desarrollo a fin de mejorar los niveles de predictibilidad de los administrados respecto a las acciones que, de acuerdo al literal h) del numeral 49.1 del del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, constituyen infracciones, así como sus consecuencias, lo que permitirá una protección más amplia del patrimonio cultural a fin de desincentivar la comisión de infracciones que lo afecten.

Al respecto, de la revisión de los artículos 93 y 94 del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-ED, se advierte que la aplicación de dichas disposiciones tiene efectos limitados a los fines que motivaron su implementación como instrumento para garantizar que el marco legal establecido sea efectivamente cumplido.

El incumplimiento generalizado de las disposiciones que buscan proteger el Patrimonio Cultural de la Nación puede deberse a aspectos de carácter conductual, social o económico de los administrados que la norma no previó, volviéndola relativamente ineficaz. Asimismo, pueden surgir interpretaciones divergentes que dificultan su aplicación uniforme y generan inseguridad jurídica.

En tales casos, la modificación al mencionado articulado del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación se erige como una necesidad esencial para reforzar la protección de todo el Patrimonio Cultural de la Nación a través de las potestades de fiscalización y sanción, adaptándola a la realidad y garantizando su coherencia con el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Esta acción no solo responde a una necesidad de ajuste técnico, sino que también se erige como un mecanismo para promover equidad y eficiencia en la regulación.

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

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 N° 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	b) 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	Multa a quien intente introducir un bien cultural de otro país sin la certificación que autorice su salida del país de origen.

	autorización o certificación que descarte su condición de tal.	
49.1 d)	Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor de un bien cultural de otro país que intente introducirlo en el Perú sin la certificación que autorice su salida del país de origen.	Multa a quien dañe un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin perjuicio de 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.	e) 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 a quien presente un Diagnóstico Arqueológico de Superficie con información falsa, en el marco de un procedimiento administrativo.

49.1 h)		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 N° 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 detalla 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 Cultura.

- (ii) **Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación**

El marco normativo habilitante para la fiscalización y sanción del sector cultura es lo suficientemente expreso hacia sus organismos competentes. Sin embargo, a partir de las recientes modificaciones normativas, el Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, requiere ser actualizado y precisado, de manera que los organismos competentes puedan brindar una efectiva protección del patrimonio cultural, mediante el ejercicio de sus potestades de fiscalización y sanción.

Esto, sobre todo si, a la fecha, los artículos 93 y 94 del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, solo establecen líneas generales de la facultad para regular el procedimiento sancionador y sobre las reglas para la imposición de sanciones, las cuales además requieren una actualización a raíz de las modificaciones introducidas con la Ley 31770.

El correcto ejercicio de las competencias va de la mano también con la necesidad de desarrollar, vía reglamento, el contenido del literal h) del artículo 49° de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, a fin de precisar algunos de los tipos infractores que, con base en criterios de lesividad, caben en dicha fórmula abierta. Esto permitirá mejorar el soporte legal a la protección que los entes rectores brindan al patrimonio cultural que se encuentra en su ámbito de competencias y, sobre todo, elevar los niveles de predictibilidad de la actividad de fiscalización y del ejercicio de la potestad sancionadora en favor de los administrados.

4.3. Exposición de la propuesta normativa

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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:

a) 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.

b) 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 con 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.

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>

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, a través de sus 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 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 lo establecido en el artículo 244 del TUO de la LPAG, la norma recoge también el contenido mínimo del acta de fiscalización y se precisa que, de acuerdo al caso concreto, pueden existir situaciones en las que no sea necesaria la concurrencia de los administrados en la fiscalización de campo y, por ende, no resulte necesario notificar el acta de manera inmediata a la

culminación de la diligencia, siendo que en estos casos corresponderá poner en conocimiento del administrado el acta y/o resultados de manera posterior.

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 afectado 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.

Finalmente, si bien el TUO de la LPAG no establece un plazo para el desarrollo de la actividad de fiscalización, lo cierto es que, de acuerdo al artículo 252, la autoridad administrativa pierde la facultad para determinar la existencia de infracciones en el plazo de 4 años; en ese sentido, resulta necesario que las actuaciones a nivel de la fiscalización no solo se desarrollen observancia de dicho plazo sino, además, otorguen a la autoridad instructora y sancionadora el espacio suficiente para la tramitación del PAS, en caso la fiscalización concluya con una recomendación de inicio de PAS.

De este modo, con la finalidad de ejercer la actividad de fiscalización en cumplimiento del principio de celeridad y lograr mayor eficiencia en la actuación de la autoridad administrativa, la propuesta normativa establece un plazo de ordenación de un (1) año, prorrogable por seis (6) meses para concluir la actividad de fiscalización.

Al respecto, resulta importante señalar que, de acuerdo al numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG, el vencimiento de un plazo de ordenación no acarrea nulidad de las actuaciones ni impide que la autoridad administrativa continúe ejerciendo la actividad de fiscalización.

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

La norma propuesta está orientada a otorgar celeridad a la actuación del Ministerio de Cultura, en atención al tipo de bien jurídico protegido y las consecuencias negativas que las infracciones contra los bienes del patrimonio cultural pueden traer consigo debido al paso del tiempo. En efecto, frente a una presunta afectación al patrimonio cultural resulta trascendental que la actividad de fiscalización concluya con las recomendaciones que permitan protegerlos y/o adoptar las medidas necesarias para referir los efectos de las infracciones detectadas.

Capítulo III: Aplicación de medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización

En el Capítulo III se desarrolla la facultad del Ministerio de Cultura para ordenar medidas administrativas para salvaguardar los bienes del patrimonio cultural; al respecto, el Ministerio de Cultura, de acuerdo a su Ley de creación, Ley 29565, tiene competencia para desarrollar las acciones de coordinación, supervisión y fiscalización de las políticas nacionales del sector; así como hacer cumplir el marco normativo relacionado con el ámbito de su competencia.

Por su parte, el TUO de la LPAG define a la actividad de fiscalización como un conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria. En el caso del Ministerio de Cultura, dicha facultad se encuentra prevista en su Ley de Creación y la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, la cual establece las políticas nacionales de defensa, protección, promoción, propiedad y régimen legal y el destino de los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación.

De manera particular, el artículo 3 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, modificado mediante Ley 31770 reconoce que los **bienes del Patrimonio Cultural de la Nación están sometidos a las medidas y limitaciones que establezcan las leyes especiales para su efectiva y adecuada conservación, protección, salvaguardia, recuperación, sostenibilidad y divulgación del mismo**. Asimismo, el artículo 74 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura reconoce la función de la Dirección de Control y Supervisión, autoridad encargada de ejecutar la actividad de fiscalización para disponer medidas preventivas y/o cautelares cuando corresponda.

En atención a ello, el Estado se encuentra facultado para establecer garantías que coadyuven el cumplimiento de la normativa de protección del patrimonio cultural, entre ellas, la actividad de fiscalización. Así, en aplicación en este capítulo se dispone que las medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización 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

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

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 el reglamento 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 Ley N° 28296 tipifica 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.

c) **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 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

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”

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

jurisdiccionales, la Administración Pública cuenta también con competencia para hacer frente a actos que contravengan las normas que lo rigen.

Es así como, 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; esto, en virtud de lo establecido en el 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.

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

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. Asimismo, se dispone que la resolución de imputación de cargos deba acompañarse con todos los medios probatorios y documentos que sirven de sustento de la decisión, entre ellos, el informe de fiscalización con sus anexos, los informes legales, informes técnicos u otros documentos.

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 -en los casos que corresponda y de considerarlo pertinente- el Informe Final de Instrucción pueda tomar como referencia para el sustento de sus recomendaciones el análisis técnico, legal y/o pericial realizado por los profesionales o funcionarios designados para tal efecto; sin embargo, en esos casos, estos informes legales, técnicos, o técnico periciales, deben ser trasladados al administrado junto con el Informe Final de Instrucción para el ejercicio adecuado de su derecho de defensa y no constituyen actos impugnables.

Al respecto, es importante precisar que, en virtud de lo establecido en el artículo 187 del TUO de la LPAG, que reconoce la facultad de la administración de solicitar cualquier informe técnico a su personal y de acuerdo a la práctica vigente del Ministerio de Cultura, para efectos de determinar el valor del bien afectado, la gradualidad del daño o afectación, las condiciones para la reversibilidad necesarios, así como para realizar cualquier otro análisis técnico o especializado (no jurídico) sobre el bien cultural, los hechos materia de evaluación, o los descargos sobre componentes técnicos, se dispone la emisión de informes técnicos periciales por parte de arquitectos, arqueólogos u otros profesionales, según corresponda, los cuales si bien no resultan vinculantes, constituyen un insumo importante para el análisis de los hechos. Asimismo, estos informes forman parte de las series documentales de la entidad, conforme a lo establecido en la Resolución de Secretaría General N° 005-2019-SG/MC que aprueba la Directiva N° 002-2019-SG/ML "Lineamientos de Gestión Documental en el Ministerio de Cultura".

Por otro lado, 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 nueve (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

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

primera instancia, imponer sanciones y ordenar medidas correctivas, así como resolver los recursos de apelación formulados contra las medidas administrativas ordenadas en el marco de la actividad de fiscalización.

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 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 dan lugar a que se emita otro Informe Final de Instrucción con nuevo sentido, toda vez que la instrucción propiamente dicha ya concluyó.

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 podrán 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 lo regulado en el TUO de la LPAG. No obstante, en la medida que el TUO de la LPAG no establece reglas específicas de cómo se opera esta facultad, en el Reglamento se precisa que la caducidad como su ampliación pueden ser declaradas tanto por el Órgano Instructor como por el Resolutor, según quien tenga el trámite del expediente, esto, con la finalidad de lograr celeridad procesal, sobre todo cuando se declara la caducidad, pues en estos casos podría resultar necesario volver a iniciar un nuevo procedimiento. En el caso de la prescripción, debido a las responsabilidades que puede conllevar su configuración, se determina que, al momento de evaluar la pertinencia el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, corresponde al órgano instructor declarar la prescripción, de oficio o a pedido de parte; no obstante, una vez iniciado el procedimiento, corresponde al órgano resolutor concluir el procedimiento por dicho supuesto, previo informe del órgano instructor, salvo que se haya identificado el supuesto en fase sancionadora.

Capítulo III: Medidas de carácter provisional 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, de manera particular para el caso del PAS, el artículo 256, reconoce la posibilidad de ordenar medidas de carácter provisional, 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

también incorpora dicha facultad en el marco del desarrollo del procedimiento sancionador a fin de que el órgano instructor y sancionador dicten medidas de carácter provisional.

Se consideran elementos necesarios que deben concurrir para el dictado de las medidas de carácter provisional, 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 administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, si bien se menciona 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 de carácter provisional que resulten necesarias y sean coherentes con el tipo de infracción detectada, la afectación o sus alcances.

Se ha previsto además que, estas medidas puedan ser ejecutadas por la autoridad que dicta; sin embargo, en el caso de haberse ordenado por el órgano sancionador, este podrá encargar su ejecución al órgano instructor como una actuación adicional en el marco de la fase sancionadora, correspondiendo en este caso emitir un informe al órgano sancionador con el detalle de los resultados.

En la medida que la resolución que impone una medida de carácter provisional es un acto administrativo, el reglamento reconoce que contra el mismo procede el recurso de apelación, el cual debe ser formulado en el plazo de quince (15) días hábiles y resuelto en treinta (30) días hábiles.

Una condición importante impuesta en el reglamento es la vigencia de la medida de carácter provisional 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 acarrean 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 acarrearán 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).

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).

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.
- 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 entiende 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%, asimismo, debajo de ese monto, corresponde a la autoridad determinarlo.

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 resolutores 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° 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° 229-2021-CD/OSIPTEL. "Metodología para el Cálculo de Multas en Materia de Protección de Datos Personales" aprobado por Resolución Ministerial N° 0326-2020-JUS. "Reglamento de Infracciones y Sanciones Sanitarias de las Actividades Pesqueras y Acuícolas del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES" aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 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 subsanación 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 las 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 con 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.

Por su parte, los numerales 49.2 y 49.3 del artículo 49 de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural establece que, además de la sanción, el Ministerio de Cultura puede disponer las medidas correctivas dirigidas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora, las cuales pueden ser decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra.

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.

Asimismo, 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.

d) 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 legales, informes técnicos, informes periciales 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.

e) 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 del 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	Se reducirá en un 10% sobre el importe final de cada una de las multas impuestas en la

	energéticas y mineras a cargo del OSINERGMIN	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 con el artículo 5 c) de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley 29565, el Ministerio de Cultura tiene 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.

(ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

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>

a) **Sobre la facultad para imponer medidas administrativas en el marco de las labores de fiscalización del sector cultura**

A partir del mandato recogido en el artículo 21 de la Constitución Política del Perú, el artículo V de la Ley N° 28296 establece que el Estado protege los bienes culturales, independientemente de su carácter público o privado.

Por su parte, el TUO de la LPAG define a la actividad de fiscalización como un conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria. En esta línea, el artículo IV del título preliminar de la Ley 28296 indica que es de interés social y de necesidad pública la protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación y su restitución en los casos pertinentes.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, modificado mediante Ley 31770 reconoce que los **bienes del Patrimonio Cultural de la Nación están sometidos a las medidas y limitaciones que establezcan las leyes especiales para su efectiva y adecuada conservación, protección, salvaguardia, recuperación, sostenibilidad y divulgación del mismo**. Bajo la misma lógica, las normas que a continuación se citan, refuerzan esta facultad que tiene el sector cultura para dictar diversas medidas administrativas, todas ellas con la finalidad de proteger y salvaguardar los bienes del patrimonio cultural:

Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural
Artículo II. Definición Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a todo (...). Dichos bienes tienen la condición de propiedad <u>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.</u>
Artículo IV.- Declaración de interés social y necesidad pública Declárese de interés social y de necesidad pública la identificación, generación de catastro, delimitación, actualización catastral, registro, inventario, <u>declaración, protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del Patrimonio Cultural</u> de la Nación y su restitución en los casos pertinentes.
Artículo 3. Sujeción de bienes Los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación, sean de propiedad pública o privada, están protegidos por el Estado, sometidos a las medidas y limitaciones que establezcan las leyes especiales para su efectiva y adecuada conservación, protección, salvaguardia, recuperación, sostenibilidad y divulgación del mismo. El ejercicio del derecho de propiedad de estos bienes está sujeto a las limitaciones establecidas en las medidas administrativas que dispongan los organismos competentes , siempre y cuando no contravengan la ley y se encuentren subordinados al interés público.
Artículo 19.- Organismos competentes El Instituto Nacional de Cultura, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, están encargados de la identificación, inventario, inscripción, registro, investigación, protección , conservación, difusión y promoción de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de su competencia.

Artículo 21.- Obligaciones de los propietarios

Los propietarios particulares de bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación tienen la obligación de:

d) Consentir la ejecución de obras de restauración, reconstrucción o revalorización del bien mueble o inmueble, por parte del Instituto Nacional de Cultura, cuando fueren indispensables para garantizar la preservación óptima del mismo

Artículo 22.- Protección de bienes inmuebles

22.3 El Instituto Nacional de Cultura queda facultado para disponer la paralización y/o demolición de la obra no autorizada, de la que se ejecute contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas y de las que afecten de manera directa o indirecta la estructura o armonía de bienes inmuebles vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación, solicitando el auxilio de la fuerza pública, en caso de ser necesario.

22.4 Las paralizaciones de obra y las demoliciones que ordene el Instituto Nacional de Cultura, se ejecutarán por la vía coactiva y todo gasto que se irrogue será asumido por los infractores. La orden de paralización de obra o de demolición a que se refiere esta Ley, conlleva la obligación de los infractores de devolverla al estado anterior a la agresión, salvo el caso de imposibilidad material demostrada, correspondiendo a dicha entidad ejercer las acciones legales necesarias

Artículo 23.- Protección de bienes muebles

La protección de los bienes culturales muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación comprende su identificación, registro, investigación, conservación, restauración, preservación, puesta en valor, promoción y difusión; asimismo, la restitución y repatriación cuando se encuentren de manera ilegal fuera del país.

Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura

b) Realizar acciones de declaración, investigación, protección, conservación, puesta en valor, promoción y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación.

Ley N.º 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú

Artículo 2.- Denominación y naturaleza de la Biblioteca Nacional del Perú

(...)

La Biblioteca Nacional del Perú es el centro depositario del patrimonio cultural bibliográfico, digital, documental, fílmico, fotográfico y musical peruano, así como del capital universal que posee con la finalidad de coadyuvar al desarrollo cultural, científico y tecnológico, contribuyendo al desarrollo económico y social, y apoyando la formación de ciudadanos y asociaciones. Representa una fuente de conocimiento para toda la sociedad peruana e internacional, garantizando su integridad y facilitando su acceso a toda la ciudadanía y a las generaciones futuras

4. Fines de la Biblioteca Nacional del Perú

Son fines esenciales de la Biblioteca Nacional del Perú los siguientes:

a. Identificar, preservar, defender, investigar y difundir el patrimonio bibliográfico, digital y en cualquier otro soporte, peruano y peruanista, así como lo más representativo de la cultura universal que se encuentre en cualquier lugar del territorio nacional

Artículo 5. Funciones de la Biblioteca Nacional del Perú

Son funciones esenciales de la Biblioteca Nacional del Perú las siguientes:

a. Ejercer rectoría nacional, conducir, normar, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones de defensa, conservación, preservación, identificación, acopio, inventario, sistematización, control, difusión, promoción e investigación del patrimonio cultural documental-bibliográfico de la nación.

o. Ejecutar acciones de identificación, mapeo y control del patrimonio bibliográfico documental y de sus custodios a nivel nacional
Ley N° 30034, Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas
Artículo 4. Funciones del Sistema Nacional de Bibliotecas El Sistema Nacional de Bibliotecas tiene las siguientes funciones: (...) d. Propiciar acciones para la protección integral de todo tipo de acervo documental que forma parte de las bibliotecas integrantes del Sistema Nacional de Bibliotecas, incluyendo libros, libros electrónicos, fondos audiovisuales, productos editoriales afines, materiales especiales, como dibujos y grabados, música impresa, fotografías, carteles, microimágenes y otros, a fin de garantizar su actualización y conservación
Ley N°25323 ley de creación del Sistema Nacional de Archivos
Artículo 2.- Son funciones del Sistema Nacional de Archivos, los siguientes: a) Proteger y defender el "Patrimonio Documental de la Nación"; (...)
Reglamento de Organización y Funciones del Archivo General de la Nación, aprobado mediante Decreto Supremo N°005-2018-MC
Artículo 3.- Funciones generales del Archivo General de la Nación Corresponden al Archivo General de la Nación, las siguientes funciones generales: (...) g. identificar, inventariar, inscribir, registrar, investigar, proteger , conservar, difundir y promover los bienes integrantes del patrimonio cultural de la nación de su competencia. (...)

Sobre la base de las normas descritas, las autoridades administrativas del sector cultura se encuentran facultadas para establecer garantías que coadyuven el cumplimiento de la normativa de protección del patrimonio cultural, entre ellas, en el marco de la actividad de fiscalización. En efecto, las habilitaciones antes citadas son compatibles con las siguientes disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general (en adelante, TUO LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS:

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general
Artículo 246.- Medidas cautelares y correctivas Las entidades solo podrán dictar <u>medidas cautelares</u> y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.
Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización 245.1. Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en: 1. (...) 5. La adopción de medidas correctivas. 6. Otras formas según lo establezcan las leyes especiales.
Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización 240.2. La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente: (...) 8. Las demás que establezcan las leyes especiales

Como señala Silva, “[e]l concepto de fiscalización se ve completo cuando a la sustancia material (la vigilancia u observación) se le asigna una finalidad específica. **A diferencia de otras actividades públicas, la fiscalización se distingue por usar la observación a efectos de mantener constantemente el**

orden (legal o material) en los sectores regulados⁹. En buena cuenta, la diferencia específica entre la fiscalización y otras actividades administrativas que consistan en la recopilación de información, es su carácter preventivo o correctivo de cara al sector regulado. Por este motivo, en términos generales, se le reconoce como una técnica de policía administrativa¹⁰.

En este sentido, en el marco de la fiscalización, el legislador ha previsto la aplicación de medidas administrativas por parte de los organismos competentes del sector cultura. Asimismo, si bien la Ley 28296 no ha previsto una lista cerrada de medidas, ha determinado qué finalidades se debe perseguir con las mismas, tal como se advierte del cuadro antes descrito.

Actualmente, los artículos 93 y 94 del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación solo regulan la facultad de imponer sanciones por infracciones a los dispuesto en la referida Ley; en ese sentido, resulta necesario regular también la facultad de cada organismo competente (Ministerio de Cultura, BNP o AGN) de imponer medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, las cuales deben resultar razonables y pertinentes según cada caso concreto.

Asimismo, corresponde a dichas entidades desarrollar las medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, en sus respectivas normas, de acuerdo con sus competencias y según las disposiciones de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y su reglamento.

b) Sobre el contenido de la infracción prevista en el literal h) del numeral 49.1 del del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

En cumplimiento del principio de legalidad formal para la tipificación de infracciones, el artículo 49.1 de la Ley N 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece una serie de tipos infractores, vinculadas al incumplimiento de la obligación de registrar los bienes culturales, a las restricciones y prohibiciones de traslado, alteraciones de bienes culturales, así como una cláusula abierta (literal h) para cualquier otra obligación prevista en la Ley 29296 y las que se establezcan en el reglamento. Sin embargo, a fin de observar el principio de taxatividad en materia sancionadora, se hace necesario precisar el contenido de la infracción prevista en dicho literal h).

La Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación establece las políticas nacionales de defensa, protección, promoción, propiedad y régimen legal y el destino de los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación. En ese contexto establece una serie de obligaciones y condiciones para el cumplimiento de dichas políticas, tales como los previstos en los siguientes artículos:

⁹ Silva Romero, C., *La fiscalización administrativa*, Pacífico, Lima, 2024, p. 113.

¹⁰ Al respecto, la policía administrativa es aquella actividad delimitadora de los derechos y libertades de los ciudadanos en armonía con el bien común, a través de la concreción de la regulación establecida en las leyes (es decir, el ejercicio de la potestad administrativa reglamentaria), el dictado de actos administrativos no normativos (por ejemplo, autorizaciones) o la actividad material (por ejemplo, fiscalización). *Cfr.* Abruña Puyol, A. y Baca Oneto, V., *Notas al curso de Derecho Administrativo*, lección decimonovena: la actividad administrativa (i) la policía administrativa y el derecho administrativo sancionador, *pro manuscripto*, UDEP, Piura, 2015, p. 398

(i) Transferencia de dominio de bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación

Al respecto, el numeral 9.2 del Artículo 9 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación reconocen la posibilidad de que exista transferencia de dominio de los bienes muebles; sin embargo, precisan que esto solo se puede realizar con conocimiento previo al Ministerio de Cultura.

Al respecto, el conocimiento y registro oportuno de estas transferencias son esenciales para garantizar la trazabilidad, protección y preservación de estos bienes. Sin este control, se facilita su pérdida, deterioro o incluso el ingreso en mercados ilegales, poniendo en riesgo su valor histórico y cultural. Por ello, es imperativo que esta conducta sea regulada con precisión para reforzar los mecanismos de supervisión y protección.

Se considera esta conducta pasible de sanción administrativa y acorde al principio de proporcionalidad porque afecta significativamente derechos colectivos al obstaculizar la gestión pública de bienes culturales. La medida garantiza que el patrimonio no sea objeto de tráfico ilícito, además busca asegurar su protección sin menoscabar los derechos individuales, ya que la notificación previa no constituye una carga excesiva para el propietario.

(ii) Transferencia separada de bienes que forman parte de una colección o conjunto

Al respecto, el numeral 9.5 del Artículo 9 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación prohíbe la transferencia separada de los bienes integrantes de una colección o conjunto de bienes que tengan vinculación entre sí, salvo autorización expresa de la entidad competente.

La transferencia separada de bienes que forman parte de una colección, provoca la desintegración de contextos históricos y culturales muy valiosos. Las colecciones tienen un valor conjunto que supera el de sus elementos individuales, y su separación puede mermar considerablemente su significado y utilidad para investigaciones futuras. No obstante, como lo sostiene Calaza (2020) el tráfico ilícito de bienes culturales, ligado al crimen organizado, opera mediante redes que abarcan desde saqueadores hasta coleccionistas¹¹. Esta estructura resalta la importancia de prohibir la transferencia separada de bienes en una colección, protegiendo su integridad frente a redes delictivas que fragmentan el patrimonio.

Si bien la transferencia de un bien aislado puede parecer no lesiva, su impacto es desproporcionado porque afecta la preservación del contexto cultural al que pertenece, dificultando la investigación, exhibición y difusión para beneficio colectivo.

Para el infractor, la separación de bienes de una colección puede implicar un interés económico, como la obtención de mayores beneficios al vender los objetos

¹¹ Calaza, V. (2020). *Diagnóstico de la situación y de las herramientas existentes en la lucha contra los delitos de tráfico ilícito de bienes culturales*. EL PACTO – Unión Europea.

individualmente. Sin embargo, esta acción carece de justificación válida frente al daño que genera al despojar al conjunto de su unidad y valor cultural integral. La fragmentación de colecciones menoscaba el legado cultural de la nación, subestimando el derecho colectivo al patrimonio y priorizando beneficios particulares sobre el interés general.

Por ello, imponer una multa administrativa resulta una medida proporcional que busca disuadir estas conductas y reparar el daño potencial al patrimonio.

(iii) Obstaculización de las de las funciones de inspección, fiscalización o supervisión al bien cultural mueble o inmueble por parte del organismo competente

Al respecto, el artículo 239 del TUO de la LPAG, reconoce que, en el marco de la actividad de fiscalización se desarrollan una serie de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados. En línea con ello, el artículo 21 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, reconoce como una obligación de los propietarios particulares de bienes del patrimonio cultural, facilitar el acceso a los inspectores, previo aviso; o en cualquier momento cuando las condiciones de urgencias así lo ameriten.

Asimismo, el artículo 177 del TUO de la LPAG, reconoce como medio de prueba para decidir un procedimiento puede ser la inspección ocular.

En ese sentido, corresponde al administrado, en observancia del principio de autoridad que goza la administración pública, brindar las facilidades que resulten necesarias para el desarrollo de sus funciones, las cuales se realizan conforme a ley y en respeto irrestricto de los derechos de los administrados. Una acción contraria que impida u obstaculice el cumplimiento del objetivo de la intervención o la finalidad de la actividad de fiscalización o del procedimiento sancionador, corresponde ser sancionada

(iv) Traslado de bienes dentro del territorio nacional sin comunicación previa al Ministerio de Cultura

Al respecto, el numeral 32.1 del artículo 32 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación permite el traslado de bienes muebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación dentro del territorio nacional; sin embargo, precisa que ello procede solo cuando se comunique previamente al Ministerio de Cultura.

La condición impuesta por la norma permite a la autoridad competente conocer las condiciones de traslado y prevenir riesgos de pérdida, deterioro o mal manejo. Regular esta conducta garantiza un mayor control en la movilización del patrimonio bibliográfico documental y contribuirá a su protección efectiva, dificultando su extracción ilegal.

Sancionar administrativamente esta conducta se ajusta al principio de proporcionalidad, ya que el impacto del incumplimiento recae en el interés general al debilitar el control estatal sobre bienes culturales. Además, la comunicación previa no representa una carga desmedida para el propietario, pero es crucial para garantizar la protección efectiva del patrimonio. El incumplimiento del deber de informar dificulta el monitoreo de su ubicación y estado, lo que enfatiza en el problema público del bajo ejercicio de derecho culturales de la Política Nacional de Cultura al 2030.

(v) Traslado de bienes muebles fuera del país sin autorización del Ministerio de Cultura.

Según la Interpol (2021), en su informe de evaluación sobre los delitos contra los bienes culturales 2021, precisó que las rutas de contrabando internacional de bienes culturales en el continente son frecuentemente traficadas hacia Europa, América del Norte y el Oriente Medio. Sin mecanismos de autorización, estos bienes quedan expuestos al expolio y a redes internacionales.



Fuente: Interpol

En esa misma línea, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México sostuvo¹² que en la Declaración final de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales y Desarrollo (MONDIACULT), realizada en la Ciudad de México en 2022, se reconoció el incremento del tráfico ilícito de bienes culturales a nivel mundial y se resaltó la necesidad de un compromiso internacional para combatirlo. Entre las acciones señaladas se insta a impulsar la sensibilización de la población sobre dicho delito, sus implicaciones y repercusiones.

¹² Recuperado de: <https://www.unodc.org/lpomex/es/campanas/protege-tu-legado.html>

La Decisión 861¹³, enfatiza la necesidad de fortalecer los sistemas de control, en cuanto a importación y exportación de bienes del patrimonio cultural, para evitar el ingreso y salida ilegal del patrimonio de los países miembros asegurando su seguridad e integridad durante estos movimientos (Art. 3.e).

Sin embargo, en el caso peruano, las aduanas cuentan con recursos limitados para inspeccionar todos y cada uno de los contenedores que pretenden exportarse; por este motivo, se basan en el análisis de riesgo que realiza un sistema informático para filtrar los casos más sospechosos (p. 62).

De ese modo, el traslado internacional de bienes muebles del patrimonio cultural, implica un riesgo significativo de expolio y pérdida de nuestro patrimonio en mercados internacionales. Este tipo de conductas infractoras no solo afecta la soberanía cultural del Perú, sino también dificulta la posibilidad de recuperar bienes que puedan ser objeto de tráfico ilícito, conforme lo sostiene Verón (2017)¹⁴:

En ese contexto, los artículos 33 y 34 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación prohíben la salida del país de todo bien mueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, salvo que se cuente con una autorización expresa de la autoridad competente, bajo la condición de cumplimiento del plazo previsto y la contratación de un seguro, y solo en los siguientes casos: a) Por motivos de exhibición con fines científicos, artísticos y culturales. b) Estudios especializados que no puedan ser realizados en el país. c) Restauración que no pueda realizarse en el país. d) Por viajes de Jefes de Misión, Cónsules o Diplomáticos acreditados, por el plazo que dure su permanencia en el exterior.

Aunque el traslado pueda parecer una acción individual, su impacto es altamente lesivo, pues expone los bienes al tráfico ilícito y pone en riesgo su recuperación y conservación. La imposición de una multa administrativa incluso resulta es una medida leve si se compara con la cantidad de dinero con el que se comercializan los bienes patrimoniales en el mercado ilegal.

(vi) Incumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por la autoridad competente del sector cultura

El artículo 49.2 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, reconoce que, además de la sanción frente a la comisión de infracciones, la autoridad competente del sector cultura puede disponer las medidas correctivas que correspondan, las cuales están dirigidas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora hubiera podido producir en el Patrimonio Cultural de la Nación. Asimismo, el numeral 49.3, establece que estas medidas correctivas o complementarias deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes tutelados y que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto; y, entre otros, pueden ser el decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra.

¹³ Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/12-bo-atalina-73-CAN-decision-protccc.yrecuperacion-de-patrimoniosculturales-.pdf>

¹⁴ Verón, E. (2017). "La protección del patrimonio cultural contra el tráfico ilícito de bienes culturales", Dykinson, recuperado de: <https://elibro.net/es/ereader/ucal/p/58939>.

El cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la autoridad competente no solo implica la observancia del principio de autoridad en virtud del cual al administrado se encuentra obligado a cumplir los requerimientos que, en el marco de una finalidad pública, exige la autoridad, sino que en el caso concreto del sector cultura esta finalidad está orientada principalmente a la protección, recuperación, reducción de riesgo de pérdida y reversibilidad de la afectación que se pueda ocasionar a los bienes del patrimonio cultural; en ese sentido su cumplimiento resulta relevante.

En este contexto la sanción del incumplimiento de los mandatos de la autoridad constituye en un elemento importante de disuasión.

(vii) Obligaciones en el marco de intervenciones de bienes inmuebles del Patrimonio Cultural de la Nación

Al respecto, el artículo 54 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación establece que, todo proyecto de inversión pública o privada que genere riesgo o impacto negativo a un bien cultural inmueble debe ser debidamente compensado por el titular del proyecto, a través de medidas de mitigación o compensación, las mismas que deben ser generadoras de beneficios culturales para la ciudadanía. Asimismo, son proporcionales a los impactos, riesgos, daños o perjuicios culturales causados por el desarrollo de dichos proyectos. Asimismo, en el caso de grandes proyectos de nueva infraestructura que se desarrollen en áreas colindantes o al interior de áreas inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, se exige el estudio de impacto al Patrimonio Cultural de la Nación.

La ejecución de obras de inversión requiere de una serie de exigencias técnicas y también de responsabilidad social, las cuales cobran especial atención, cuando se desarrollan de manera tal que pueden generar un riesgo a la integridad de los bienes del patrimonio cultural, tal es caso de alteraciones irreversibles que se pueden generar por las excavaciones, deterioro de bienes por uso de maquinaria pesada y afectaciones o alteraciones del paisaje lo que menoscaba la identidad del bien.

En ese sentido, la exigencia prevista en el artículo 54 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, resulta cuando menos razonable y coherente con el tipo de bien involucrado y constituye un mecanismo de aseguramiento orientado a preservar la integridad y autenticidad de los bienes para las futuras generaciones. Debido a ello, la posibilidad de sancionar el incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma analizada constituye un incentivo razonable de cumplimiento de obligaciones de responsabilidad social de las empresas, en este caso particular, de su titular.

En virtud de las obligaciones antes desarrolladas, la presente norma precisa que, entre las conductas que se encuentran dentro del alcance de la infracción prevista en el literal h) del artículo 49.1, se encuentran las siguientes:

- a) *Transferir el dominio de un bien mueble o inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin haber previamente puesto en conocimiento del Ministerio de Cultura, dicha circunstancia, en incumplimiento de lo previsto en el artículo 9 de la Ley;*

- b) *Transferir por separado los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación que forman parte de una colección o conjunto de bienes que tengan vinculación entre sí, sin autorización de la autoridad competente; en incumplimiento del numeral 9.5 del artículo 9 de la Ley;*
- c) *Impedir u obstruir el desarrollo de las acciones de vigilancia, inspección, fiscalización o supervisión al bien cultural mueble o inmueble por parte del organismo competente, en incumplimiento del literal a) del artículo 21 de la Ley;*
- d) *Trasladar, dentro del territorio nacional, un bien mueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin comunicación previa a la autoridad competente, sin adoptar medidas para salvaguardar su integridad o sin comunicar el lugar de destino; en incumplimiento de lo dispuesto en los numerales 32.1 y 32.2 del artículo 32 de la Ley;*
- e) *Incumplir las medidas correctivas y/o complementarias impuestas por la autoridad competente en el marco de lo establecido en los numerales 49.2 y 49.3 del artículo 49° de la Ley;*
- f) *Incumplir las medidas de compensación y/o mitigación establecida por el Ministerio de Cultura en intervenciones de bienes inmuebles del Patrimonio Cultural de la Nación; en incumplimiento del numeral 54.1 y 54.2 del artículo 54 de la Ley;*
- g) *No presentar el Estudio de impacto al Patrimonio Cultural de la Nación para grandes proyectos de nueva infraestructura, que se desarrollen en áreas colindantes o al interior de áreas inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, en incumplimiento del numeral 54.3 del artículo 54 de la Ley;*

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

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 con 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 propuesta que emita el Ministerio en este contexto debe alinearse 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.

(ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, se requiere un marco normativo que refuerce la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, a través de principios consensuados y que permitan asegurar el adecuado uso y disfrute de los referidos bienes por parte de las entidades de la administración pública, empresas privadas y a la sociedad en su conjunto. Así, mediante el desarrollo de los tipos infractores específicos que precisan lo regulado en la misma Ley N° 28296, además que dota de herramientas al sector Cultura en su rol de protección y defensa del patrimonio cultural mueble e inmueble.

La propuesta de desarrollo del contenido de la infracción prevista en el literal h) del artículo 49.1 de la Ley N° 28296, y regulación de las medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, permitirán alcanzar de forma eficiente el deber de defensa y protección que ejerce el sector Cultura hacia los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, toda vez que podrá realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las medidas impuestas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, asegurando así, que aquellos supuestos en los que a raíz del incumplimiento de una obligación de un bien se haya visto afectado, pueda recuperarse o detener su deterioro.

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

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 con 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 con 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.
- (ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación**

Tras la aprobación del presente Decreto Supremo, el marco normativo vinculado con la fiscalización y sanción en el Sector Cultura se verá reforzado en los siguientes términos:

- Desarrollo del marco general que faculta la aplicación de las medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, por parte de cada organismo competente del Sector Cultura
- Precisar que cada organismo competente del Sector Cultura debe normar el desarrollo de las acciones de fiscalización y sanción a su cargo, según lo expuesto por la Ley N° 28296
- Desarrollo de la infracción prevista en el literal h) del artículo 49 de la Ley N° 28296, con la finalidad de precisar las obligaciones cuyo incumplimiento se encuentran contenidos en esta infracción.

Por otro lado, a partir del problema público identificado, el Decreto Supremo se encuentra vinculado con los siguientes objetivos:

- Disponer de un marco normativo que refuerce la protección de todo el Patrimonio Cultural de la Nación, a través de las potestades de fiscalización y sanción, mediante principios consensuados y alineados al marco del debido procedimiento que desarrolla el TUO de la LPAG.
- En cumplimiento con el principio de tipicidad establecido en el artículo 248° del TUO de la LPAG, se identifican las infracciones que corresponden al literal h) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, a fin de robustecer el marco normativo relacionado a los procedimientos administrativos sancionadores ante incumplimientos por parte de los administrados.
- En observancia de los principios de predictibilidad y transparencia inherentes al procedimiento administrativo sancionador, resulta imperativo contar con un marco normativo que garantice a los administrados el conocimiento claro de las posibles consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley N.º 28296, tales como medidas administrativas.

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

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 con 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 administrativas en el marco de la fiscalización 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	(i) Notificación de resolución de imputación de cargos	S/ 199.87	S/ 556.67
	(ii) Segunda inspección de campo para actualizar estado de bien cultural	S/ 593.21	S/ 1,100.01
	(iii) 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
	(iv) Elaboración de informe técnico pericial	S/ 1,014.68	S/ 1,014.68
	(v) Análisis del expediente y elaboración de proyecto de IFI	S/ 719.01	S/ 719.01
	(vi) Revisión de proyecto y firma de director	S/ 683.33	S/ 683.33
	(vii) Elaboración de citación	S/ 14.98	S/ 14.98
	(viii) Realización de informe	S/ 85.42	S/ 85.42
	(ix) Notificación de IFI	S/ 199.87	S/ 556.67
Etapa de Sanción	(xx) Análisis del expediente y elaboración de proyecto de RD	S/ 1,677.69	S/ 1,677.69
	(xi) Revisión, corrección y firma	S/ 683.33	S/ 683.33
	(xii) 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 administrativas en el marco de la actividad de fiscalización y medidas de carácter provisional, 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.

(ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

A continuación, se describen los principales impactos esperados del desarrollo del contenido y alcance de la infracción tipificada en el literal h) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley 28296, ley General del Patrimonio Cultural, y la precisión sobre la facultad de imponer medidas administrativas en el marco de la actividad de fiscalización, los cuales son cuantitativos y cualitativos con relación a condiciones que permiten proteger el patrimonio cultural de la nación y el ejercicio de los derechos culturales para la ciudadanía:

Tipo de Impacto	Impacto
Cuantitativo	Optimización de recursos: La correcta gestión de las infracciones reducirá la necesidad de recursos para resolver conflictos legales y operativos relacionados con el patrimonio.
Cualitativo	Claridad normativa y seguridad jurídica: El cumplimiento de la normativa proporcionará mayor certeza sobre las conductas permitidas y las consecuencias de infringir la ley.
Cualitativo	Sostenibilidad y apropiación social del patrimonio: La protección efectiva del patrimonio cultural contribuirá a su conservación a largo plazo, promoviendo el sentido de pertenencia.
Cualitativo	Intervenciones de naturaleza preventiva: Las sanciones por infracciones previas disuadirán futuras conductas ilícitas, evitando daños al patrimonio.
Cuantitativo	Reducir riesgos de destrucción del patrimonio: La correcta aplicación de la ley reducirá el riesgo de destrucción o pérdida de bienes culturales al mantener su integridad.
Cuantitativo	Incrementar niveles de objetividad: El cumplimiento de la normativa facilitará una evaluación más objetiva sobre la situación del patrimonio cultural, reduciendo la arbitrariedad.
Cuantitativo	Reducción de incidencia de infracciones: El establecimiento claro de sanciones y procedimientos reducirá la probabilidad de que se cometan infracciones relacionadas con el patrimonio.

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

(i) Con relación al proyecto de Reglamento de Fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura

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 negativo¹⁵.

¹⁵ García Ureta, A. (2006) La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial Pons. Pp.31.

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.

(ii) Con relación al proyecto de modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

Según el artículo 21 de la Constitución, los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación —independientemente de su condición de propiedad privada o pública— son protegidos por el Estado. Es decir, por mandato constitucional, la primera tarea del Estado, respecto de los bienes integrantes del patrimonio cultural de la nación, por mandato constitucional es su protección. Bajo este contexto, el artículo IV del título preliminar de la Ley N.º 28296, Ley general del patrimonio cultural de la nación, declara de interés social y de necesidad pública la identificación, generación de catastro, delimitación, actualización catastral, registro, inventario, declaración, protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural de la nación.

En este sentido, la modificación y/o ampliación normativa no contraviene la Constitución Política del Perú, ni el bloque de constitucionalidad, toda vez que no vulnera derechos constitucionales. En realidad, busca fortalecer la protección estatal de los bienes culturales, de manera que guarda vinculación y coherencia con las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional, principalmente, con lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; Ley N° 29565 - Ley de creación del Ministerio de Cultura. Asimismo, la propuesta es compatible con la siguiente normativa internacional, ratificada por el Estado peruano:

- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y Reglamento para la aplicación de la Convención (1954).
- Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970) -Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001)
- Convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente (1995).

En ese sentido, el Decreto Supremo se encuentra enmarcado en la normatividad de la materia, no se contrapone a ninguna disposición de rango constitucional ni norma legal vigente.

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; así como el fortalecimiento de dichas funciones a través de la modificación de ciertas disposiciones previstas en el reglamento de la referida Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-ED. 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 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* establece 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.