

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1699, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN PRIVADA EN BIENES PÚBLICOS, ACTIVIDADES Y SERVICIOS CULTURALES

I. OBJETO

El presente proyecto de reglamento tiene por objeto desarrollar las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1699, Decreto Legislativo que promueve la inversión privada en bienes públicos, actividades y servicios culturales (en adelante, “Decreto Legislativo N.º 1699”), estableciendo las reglas, criterios y mecanismos aplicables a la participación de la inversión privada en bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública, así como en actividades y servicios culturales vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En ese sentido, el reglamento desarrolla las disposiciones necesarias para la identificación, evaluación, priorización sectorial, remisión, articulación, ejecución y supervisión sectorial de los proyectos comprendidos dentro del ámbito del citado Decreto Legislativo, el cual establece que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación “se encuentran subordinados al interés general”¹.

Asimismo, la propuesta normativa desarrolla las disposiciones vinculadas con la puesta en valor de bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, la participación técnica del Ministerio de Cultura en proyectos de Asociación Público Privada y los convenios de administración previstos en los artículos 6 y 53 de la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (en adelante, “Ley N.º 28296”).

II. FINALIDAD

El presente reglamento tiene por finalidad contribuir a la puesta en valor integral de los bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, comprendiendo su identificación, investigación, protección, conservación, recuperación, habilitación, gestión, acceso, uso cultural compatible, aprovechamiento sostenible en el tiempo, monitoreo y actualización de información técnica, así como al fortalecimiento de las actividades y servicios culturales, de manera compatible con el régimen constitucional y legal de protección del patrimonio cultural. En ese sentido, la propuesta reglamentaria busca desarrollar mecanismos que permitan fortalecer la investigación, conservación, recuperación, protección y puesta en valor de los bienes culturales, conforme con lo previsto en el propio Decreto Legislativo, el cual establece como finalidad “fortalecer la investigación, conservación, protección y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la Nación, asegurando su preservación y valorización social y económica”².

Asimismo, el reglamento tiene por finalidad fortalecer la gestión cultural sostenible y la capacidad de intervención del Estado sobre el patrimonio cultural mediante mecanismos modernos de articulación con la inversión privada, preservando en todo momento la rectoría técnica y la función de tutela que corresponde ejercer al Ministerio de Cultura. Ello responde a la evolución contemporánea de la protección

¹ Artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 1699.

² Artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1699.

jurídica del patrimonio cultural, en donde la acción estatal ya no se limita únicamente a labores de conservación pasiva, sino que incorpora instrumentos de gestión, valorización y sostenibilidad del patrimonio cultural³. En esa misma línea, se ha señalado que los bienes culturales poseen una función pública vinculada al disfrute social del patrimonio cultural, con independencia de los mecanismos de gestión que puedan emplearse para garantizar su conservación⁴. Bajo dicha lógica, la propuesta normativa entiende la puesta en valor como un proceso integral y continuo, sustentado en conocimiento técnico del bien cultural, gestión compatible, aprovechamiento sostenible y supervisión sectorial permanente.

III. MARCO JURÍDICO

El numeral 8 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental de toda persona a participar en la vida cultural de la Nación, así como el deber del Estado de promover el acceso a la cultura. Asimismo, el artículo 21 de la Constitución establece 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, constituyen Patrimonio Cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad pública o privada, encontrándose bajo protección del Estado. Dichas disposiciones constitucionales constituyen el fundamento del régimen especial de protección aplicable a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y legitiman la intervención estatal orientada a asegurar su conservación, protección, puesta en valor y uso social.

En atención a dicho marco constitucional, mediante la Ley N.º 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras materias, respecto de la promoción de la inversión privada en bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como en actividades y servicios culturales. En particular, el subnumeral 2.2.9 del numeral 2.2 del artículo 2 de la citada ley autorizó expresamente al Poder Ejecutivo a establecer un nuevo marco normativo para promover la inversión privada en bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como en actividades y servicios culturales. En ejercicio de dichas facultades delegadas se emitió el Decreto Legislativo N.º 1699, Decreto Legislativo que promueve la inversión privada en bienes públicos, actividades y servicios culturales, el cual reconoce que resulta legítimo que el Estado promueva mecanismos de inversión que contribuyan a la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural sin afectar su condición de bien público ni su protección estatal.

En ese contexto, la potestad reglamentaria para la emisión del presente proyecto de reglamento encuentra sustento en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1699 ha dispuesto expresamente que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Cultura, aprobará, mediante decreto supremo, las

³ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español. En: Boletín de la Facultad de Derecho. N.º 8-9. 1995. págs. 371-372

⁴ ROLLA, Giancarlo. "Bienes culturales y Constitución". En: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. N.º 2. 1989. pág. 165 y 170-171.

disposiciones normativas necesarias para la reglamentación de la presente norma. De esta manera, la propuesta reglamentaria desarrolla las disposiciones necesarias para la adecuada implementación del Decreto Legislativo N.º 1699, en concordancia con la Ley N.º 28296; la Ley N.º 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura; y la Ley N.º 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (en adelante, “Ley N.º 32441”), así como su reglamento.

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1 Identificación del problema público

El Patrimonio Cultural de la Nación constituye un conjunto de bienes materiales e inmateriales que poseen un especial valor histórico, artístico, arqueológico, arquitectónico, científico y social, razón por la cual el ordenamiento jurídico peruano les ha reconocido un régimen especial de protección. No obstante, pese a la relevancia constitucional y cultural de dichos bienes, existe una limitada capacidad estatal para garantizar de manera sostenida su adecuada conservación, recuperación, mantenimiento, puesta en valor y aprovechamiento social, especialmente en el caso de bienes culturales de propiedad pública que requieren intervenciones permanentes, especializadas y financieramente sostenibles. Tal como se reconoce en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699, el Estado enfrenta “limitaciones presupuestales y operativas”⁵ que dificultan atender adecuadamente las necesidades de conservación y gestión del patrimonio cultural.

En efecto, la magnitud, complejidad técnica y diversidad de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación demandan elevados niveles de inversión para asegurar su adecuada conservación y sostenibilidad. Sin embargo, históricamente, la participación privada en el ámbito cultural se ha desarrollado de manera “fragmentaria y casuística”⁶, sin contar con un marco normativo integral que permita estructurar mecanismos modernos, ordenados y especializados de inversión y gestión cultural compatibles con el régimen de protección patrimonial. Ello ha generado dificultades para promover intervenciones sostenibles sobre bienes culturales públicos, limitando las posibilidades de recuperación, reutilización, mantenimiento y puesta en valor de dichos bienes, así como su integración a dinámicas de desarrollo cultural, social y económico.

Asimismo, la ausencia de un marco reglamentario especializado dificulta la adecuada articulación entre el régimen jurídico de protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, particularmente respecto de la estructuración y ejecución de Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos vinculados al patrimonio cultural. Esta situación genera incertidumbre respecto de las competencias sectoriales, los mecanismos de supervisión técnica, los criterios de compatibilidad cultural y las reglas aplicables a la participación privada en bienes culturales de propiedad pública. En consecuencia, ello reduce la capacidad del Estado para implementar mecanismos eficientes de gestión cultural sostenible y limita el aprovechamiento de herramientas contemporáneas de gobernanza y colaboración público-privada aplicables al patrimonio cultural.

⁵ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699. pág. 3.

⁶ Idem.

En esa línea, la doctrina contemporánea ha señalado que la protección jurídica del patrimonio cultural ya no puede limitarse únicamente a una lógica de conservación pasiva, sino que requiere incorporar instrumentos modernos de gestión y valorización social del bien cultural⁷. Del mismo modo, se ha sostenido que los bienes culturales poseen una dimensión pública vinculada al disfrute colectivo y al interés general, lo que exige que el Estado adopte mecanismos eficaces para garantizar su sostenibilidad y adecuada gestión⁸. Asimismo, la doctrina especializada reconoce que los bienes culturales no constituyen únicamente objetos de conservación material, sino instrumentos vinculados al desarrollo cultural, al uso social y a la función pública del patrimonio cultural⁹.

En atención a lo expuesto, el problema público identificado consiste en la limitada capacidad estatal para garantizar la conservación, recuperación, gestión y puesta en valor integral y sostenible de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública. En particular, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699 reconoce la existencia de restricciones presupuestales y operativas que dificultan la adecuada intervención sobre dichos bienes¹⁰, situación que se traduce en la insuficiente implementación de mecanismos sostenibles de gestión, mantenimiento y aprovechamiento social del patrimonio cultural. Frente a ello, resulta necesario contar con un marco reglamentario especializado que permita desarrollar adecuadamente las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1699 y articular mecanismos modernos de inversión privada compatibles con la naturaleza jurídica y función social del Patrimonio Cultural de la Nación, incorporando criterios de identificación, investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica como parte de la puesta en valor de los bienes culturales.

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

Actualmente, el régimen jurídico aplicable a la participación de la inversión privada en bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública se caracteriza por la inexistencia de un marco normativo integral, especializado y sistemático que permita estructurar, ejecutar y supervisar mecanismos sostenibles de gestión e intervención sobre dichos bienes. Si bien el ordenamiento jurídico nacional reconoce mecanismos generales de promoción de la inversión privada, tales como las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos, no existía hasta la emisión del Decreto Legislativo N.º 1699 una regulación específica que permitiera articular dichos mecanismos con las particularidades técnicas, jurídicas y funcionales del patrimonio cultural. En efecto, la propia Exposición de Motivos del citado Decreto Legislativo reconoce que la participación privada en el ámbito cultural se había desarrollado de manera “fragmentaria y casuística”¹¹, generando dificultades para promover proyectos sostenibles vinculados a bienes culturales públicos.

Esta situación resulta especialmente relevante si se considera la magnitud del patrimonio cultural existente en el país. De acuerdo con información oficial del Ministerio de Cultura al 2024, el Perú cuenta actualmente con más de 31 mil monumentos y sitios arqueológicos, de los cuales 27060 corresponden a sitios

⁷ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 371-372.

⁸ Vid. BARTOLINI, Antonio. “L’immaterialità dei beni culturali”. En Atti Convegno Assisi (25-27 ottobre 2012). Aedon. 2014. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2014/1/bartolini.htm>

⁹ Vid. ROLLA, Giancarlo. “Bienes culturales y Constitución... op. cit. pág. 165.

¹⁰ Vid. Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699. págs. 2-5.

¹¹ Ibidem. pág. 3.

arqueológicos prehispánicos y 4323 a monumentos históricos posteriores al periodo prehispánico¹². La amplitud y diversidad de dichos bienes demandan intervenciones permanentes de conservación, investigación, mantenimiento, recuperación y puesta en valor, las cuales requieren elevados niveles de inversión pública y capacidades técnicas especializadas.

No obstante, en la práctica, las intervenciones sobre bienes culturales de propiedad pública han dependido predominantemente de recursos presupuestales ordinarios y de mecanismos aislados de cooperación o administración, muchas veces insuficientes para atender adecuadamente las necesidades de conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural. Así, por ejemplo, el presupuesto total asignado al sector Cultura para el año 2024 ascendió aproximadamente a S/ 737.9 millones, mientras que el presupuesto específicamente destinado a inversiones alcanzó S/ 190.4 millones para todo el sector¹³. Si bien durante los últimos años se ha registrado una mejora en los niveles de ejecución presupuestal del sector Cultura, alcanzándose un récord histórico de 97.3 % de ejecución presupuestal en el año 2024¹⁴, ello no elimina las restricciones estructurales existentes frente a la magnitud de bienes culturales que requieren intervención permanente.

Asimismo, la ausencia de reglas especializadas aplicables a proyectos de inversión privada vinculados al patrimonio cultural ha generado incertidumbre respecto de aspectos fundamentales como la delimitación de competencias institucionales, los criterios de compatibilidad cultural, los mecanismos de supervisión sectorial, la estructuración financiera de los proyectos, los límites aplicables al uso económico de los bienes culturales y la necesidad de contar con información técnica actualizada sobre su investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y estado de conservación. Esta situación ha dificultado la adecuada articulación entre el régimen jurídico de protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, reduciendo la posibilidad de implementar mecanismos modernos de gobernanza cultural y sostenibilidad patrimonial.

En paralelo, el patrimonio cultural peruano enfrenta riesgos permanentes asociados al deterioro físico, ocupación informal, tráfico ilícito, depredación y pérdida progresiva de valor cultural. La propia dinámica de protección y recuperación patrimonial exige intervenciones continuas, técnicamente complejas y financieramente sostenibles, especialmente en bienes culturales de gran escala o con potencial de uso social, turístico y cultural. Bajo dicho contexto, la doctrina contemporánea ha señalado que la protección jurídica del patrimonio cultural requiere superar modelos exclusivamente conservacionistas y adoptar mecanismos de gestión activa que permitan garantizar la sostenibilidad y funcionalidad social de los bienes culturales¹⁵. Del mismo modo, se ha sostenido que los bienes culturales, debido a su función pública y de disfrute colectivo,

¹² Ministerio de Cultura. “Ministerio de Cultura: Perú cuenta con más de 31 mil sitios arqueológicos y monumentos”. 2024. Se puede visitar en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/939727-ministerio-de-cultura-peru-cuenta-con-mas-de-31-mil-sitios-arqueologicos-y-monumentos>

¹³ Ministerio de Cultura. “Presupuesto del sector Cultura asciende a S/737.9 millones para el 2024”. 2023. Se puede visualizar en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/873004-presupuesto-del-sector-cultura-asciende-a-s-737-9-millones-para-el-2024>).

¹⁴ SWISSINFO.CH. “Perú logra un récord histórico en la ejecución de su presupuesto de Cultura durante 2024”. 2025. Se puede visualizar en: <https://www.swissinfo.ch/spa/per%C3%BA-logra-un-r%C3%A9cord-hist%C3%B3rico-en-la-ejecuci%C3%B3n-de-su-presupuesto-de-cultura-durante-2024/88668185>

¹⁵ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 371-372.

requieren modelos de gobernanza que permitan compatibilizar su tutela jurídica con mecanismos eficientes de administración y sostenibilidad¹⁶.

En atención a ello, el Decreto Legislativo N.º 1699 y el proyecto de reglamento buscan introducir un marco normativo especializado que permita ordenar, viabilizar y supervisar la participación de la inversión privada en el ámbito cultural, preservando en todo momento la rectoría técnica y la función de tutela que corresponde ejercer al Estado sobre el Patrimonio Cultural de la Nación. La nueva fórmula reglamentaria refuerza dicho objetivo al desarrollar una arquitectura de puesta en valor integral, evaluación sectorial, modelos estandarizados, supervisión permanente y convenios de administración sujetos a condiciones de idoneidad, motivación, transparencia y control público.

4.3 Contenido y sustento de la norma

La propuesta normativa desarrolla las disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo N.º 1699, estableciendo criterios y procedimientos para la identificación, evaluación, priorización sectorial y remisión de proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como con actividades y servicios culturales vinculados con dichos bienes, susceptibles de promoción en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En ese sentido, la propuesta normativa incorpora mecanismos contemporáneos de gobernanza cultural y sostenibilidad patrimonial orientados a compatibilizar la promoción de la inversión privada con el régimen especial de protección del patrimonio cultural, estableciendo reglas y criterios técnicos vinculados a la compatibilidad cultural, la puesta en valor integral y continua, la supervisión sectorial especializada y la subordinación al interés general. Ello resulta coherente con la doctrina contemporánea que reconoce que la protección jurídica del patrimonio cultural exige superar modelos exclusivamente conservacionistas e incorporar mecanismos modernos de gestión, sostenibilidad y valorización social del patrimonio cultural¹⁷.

La propuesta normativa se organiza en cuatro títulos y cuatro disposiciones complementarias finales.

El Título I regula los bienes culturales de titularidad pública, actividades y servicios culturales susceptibles de promoción, incluyendo el régimen de protección aplicable, la puesta en valor de bienes culturales, la determinación y evaluación de compatibilidad cultural, así como los componentes y límites de dicha puesta en valor. En dicho título se precisa, además, la diferencia entre actividades culturales, servicios culturales y puesta en valor. Las actividades culturales constituyen acciones vinculadas con la protección, conservación, recuperación, gestión, difusión, interpretación, circulación y uso cultural de los bienes; los servicios culturales comprenden prestaciones organizadas vinculadas con el acceso, interpretación, difusión, gestión, atención al visitante y uso cultural; mientras que la puesta en valor opera como un proceso integral y continuo que articula intervenciones, actividades, servicios culturales y actividades complementarias, junto con acciones de identificación, investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica.

El Título II desarrolla el procedimiento interno de evaluación y priorización sectorial, mediante un esquema flexible de gobernanza sectorial basado en la

¹⁶ Vid. BARTOLINI, Antonio. "L'immaterialità dei beni culturali"... op. cit.

¹⁷ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 371-372

creación periódica de Grupos de Trabajo Sectorial, formalizados por resolución ministerial, cuya conformación, objeto específico, funciones, productos esperados y reglas de funcionamiento se determinan conforme a las necesidades de implementación del Decreto Legislativo N.º 1699. Dicho Grupo de Trabajo Sectorial identifica proyectos, evalúa su viabilidad sectorial, propone el mecanismo aplicable –Asociación Público Privada o Proyecto en Activos–, consolida el expediente sectorial y promueve modelos estandarizados y documentos orientadores.

Por su parte, el Título III regula la supervisión sectorial especializada del Ministerio de Cultura, orientada a verificar el mantenimiento de las condiciones de compatibilidad cultural durante la ejecución, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación de los bienes culturales involucrados, incluyendo las condiciones de gestión, monitoreo, interpretación y aprovechamiento sostenible previstas en el proyecto. Asimismo, el Título IV desarrolla la articulación institucional con el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y con las entidades públicas titulares, administradoras o competentes respecto de bienes culturales, precisando que la participación técnica del Ministerio de Cultura en las fases de Formulación, Estructuración y Transacción constituye una actuación técnica especializada y no una instancia adicional de aprobación. Finalmente, las Disposiciones Complementarias Finales precisan la aplicación supletoria de la normativa vigente, la emisión de disposiciones normativas complementarias por el Ministerio de Cultura y el régimen aplicable a los convenios de administración con entidades privadas y con entidades públicas sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

Al detalle, el Título I de la propuesta normativa regula los bienes culturales de titularidad pública, actividades y servicios culturales susceptibles de promoción en el marco del Decreto Legislativo N.º 1699. En dicho título se delimitan las condiciones bajo las cuales los bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación pueden ser considerados para proyectos de inversión privada, precisando que dicha promoción debe respetar su régimen especial de protección, su valor cultural, su función social y su subordinación al interés general. Asimismo, se establece que las actividades y servicios culturales susceptibles de promoción se encuentran vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, de modo que no se regulan como prestaciones autónomas o desvinculadas del bien cultural, sino como componentes funcionales de su puesta en valor. Esta regulación resulta coherente con la doctrina que sostiene que la protección jurídica del patrimonio cultural no debe limitarse únicamente a una tutela estática o conservacionista, sino que debe incorporar mecanismos de gestión y valorización compatibles con la naturaleza cultural del bien¹⁸.

Asimismo, el Título I desarrolla la puesta en valor como uno de los ejes estructurales de la propuesta normativa. En dicho marco, la puesta en valor no es entendida como una simple explotación económica del bien cultural, sino como un proceso integral y continuo mediante el cual se identifica, investiga, conserva, recupera, habilita, gestiona y sostiene en el tiempo un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, con la finalidad de preservar sus valores culturales, permitir su uso cultural compatible, promover su acceso y posibilitar el desarrollo de actividades y servicios culturales o complementarios que contribuyan a su aprovechamiento sostenible. En esa línea, la doctrina italiana contemporánea ha señalado que la valorización del patrimonio cultural constituye una función

¹⁸ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 371-372

pública orientada a promover el conocimiento, acceso y disfrute colectivo del bien cultural, siempre subordinada a su conservación y tutela jurídica¹⁹. Del mismo modo, se ha sostenido que los bienes culturales poseen una dimensión funcional vinculada al disfrute público y al interés general, lo que justifica la implementación de mecanismos de gestión activa compatibles con la tutela estatal²⁰.

Finalmente, el Título I incorpora la noción de compatibilidad cultural, la cual constituye un criterio técnico-jurídico esencial para determinar la viabilidad de las intervenciones promovidas bajo el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. A través de dicha categoría se establece que las actividades económicas o mecanismos de aprovechamiento vinculados al patrimonio cultural únicamente serán admisibles en tanto no afecten la autenticidad, integridad, valor cultural ni función social del bien cultural involucrado. En la nueva fórmula normativa, dicha evaluación incorpora también el estado de investigación, registro, documentación, diagnóstico y monitoreo del bien cultural, así como las necesidades de actualización de información técnica que deban considerarse para su puesta en valor, cuando corresponda. Esta aproximación resulta coherente con la doctrina contemporánea que sostiene que la protección del patrimonio cultural debe compatibilizarse con mecanismos de gestión activa, sostenibilidad y uso social del bien cultural, preservando en todo momento su tutela pública y su subordinación al interés general²¹.

El Título II de la propuesta normativa regula el procedimiento interno de evaluación y priorización sectorial de proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación susceptibles de promoción mediante mecanismos de inversión privada. En ese marco, la propuesta normativa introduce un mecanismo especializado de gobernanza sectorial orientado a articular las competencias técnicas, legales, presupuestales y patrimoniales involucradas en la identificación, evaluación y priorización de proyectos culturales. Para ello, se prevé la creación periódica de Grupos de Trabajo Sectorial mediante resolución ministerial del Ministerio de Cultura, con naturaleza temporal y con una vigencia que no excede de dieciocho meses. De esta manera, la propuesta normativa incorpora un modelo moderno de gobernanza patrimonial que supera esquemas fragmentados de actuación administrativa y fortalece la capacidad de gestión estratégica del Estado sobre bienes culturales de propiedad pública. En esa línea, la doctrina especializada ha señalado que la protección contemporánea del patrimonio cultural exige la incorporación de nuevos mecanismos de gestión pública y de intervención administrativa compatibles con las necesidades actuales de conservación y valorización cultural²².

Esta regulación resulta coherente con la doctrina italiana que ha destacado que la valorización del patrimonio cultural no se agota en la mera explotación o uso económico del bien, sino que exige una organización estable de recursos, estructuras, redes y competencias técnicas orientadas a garantizar su conocimiento, fruición pública y conservación. En efecto, se ha señalado que las actividades de valorización consisten en la “*costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti*”²³, así como en la puesta a disposición de

¹⁹ Vid. CALCULLI, Girolamo. “La valorizzazione dei beni culturali tra fruizione pubblica e gestione sostenibile”. Aedon. 2024. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2024/2/calculi.htm>

²⁰ BARTOLINI, Antonio. “L’immaterialità dei beni culturali”... op. cit.

²¹ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 371-374.

²² Idem.

²³ DUGATO, Marco. “Fruizione e valorizzazione dei beni culturali”. Aedon, 2/2007. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2007/2/dugato.htm>

competencias técnicas, recursos financieros o instrumentales, pudiendo concurrir, cooperar o participar sujetos privados. En esa lógica, el Grupo de Trabajo Sectorial no opera como una instancia burocrática adicional, sino como un mecanismo temporal y especializado de articulación técnica destinado a ordenar la identificación, evaluación, priorización y remisión de proyectos culturales.

Asimismo, la propuesta normativa incorpora criterios especializados de evaluación sectorial aplicables a proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, considerando elementos asociados a su protección, conservación, sostenibilidad, uso cultural compatible, continuidad operativa y riesgos patrimoniales. La nueva fórmula normativa refuerza dicha evaluación al incorporar expresamente el estado de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica del bien cultural como criterio relevante para la evaluación sectorial. Ello resulta particularmente relevante debido a que adapta las categorías generales del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada a las particularidades jurídicas, funcionales y técnicas del patrimonio cultural, introduciendo parámetros sectoriales inexistentes hasta antes de la emisión del Decreto Legislativo N.º 1699. En esa línea, la doctrina especializada ha señalado que los bienes culturales poseen una función pública vinculada al “disfrute público” y al uso social del patrimonio cultural, lo que exige mecanismos de gestión compatibles con su preservación y sostenibilidad²⁴. Del mismo modo, se ha sostenido que el patrimonio cultural debe ser objeto de planificación, gestión y disfrute, de manera que su conservación pueda desarrollarse conjuntamente con mecanismos de valorización y sostenibilidad cultural²⁵.

Bajo dicha lógica, los criterios de evaluación sectorial previstos en la propuesta normativa responden a la necesidad de ordenar técnicamente la valorización del patrimonio cultural, evitando que esta se confunda con una simple actividad de gestión económica. La doctrina italiana ha señalado que la valorización comprende funciones y actividades dirigidas a promover el conocimiento del patrimonio cultural y asegurar las mejores condiciones de utilización y fruición pública del bien, incluyendo la promoción y sostenimiento de intervenciones de conservación, recuperación y recalificación de inmuebles o áreas protegidas²⁶. Por ello, la propuesta normativa incorpora una evaluación sectorial que no se limita a verificar la posibilidad económica o contractual del proyecto, sino que exige determinar previamente las condiciones técnicas, culturales, administrativas y de sostenibilidad necesarias para la puesta en valor del bien cultural.

Uno de los aspectos más novedosos de la propuesta normativa radica en la incorporación de criterios técnicos para la identificación del mecanismo de promoción de la inversión privada aplicable a cada proyecto cultural. En particular, el artículo 22 establece parámetros especializados para diferenciar los supuestos aplicables a Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, atendiendo a la naturaleza funcional del proyecto, las obligaciones involucradas, la continuidad de servicios culturales y las condiciones de sostenibilidad y uso compatible del bien cultural. Así, corresponde la aplicación de Asociaciones Público Privadas cuando el proyecto comprenda, como elemento predominante, la gestión integral, operación, mantenimiento o prestación continua de servicios culturales vinculados con la puesta en valor del bien cultural; mientras que corresponde la aplicación de

²⁴ Vid. ROLLA, Giancarlo. “Bienes culturales y Constitución”. En Revista de Estudios Constitucionales. N.º 2. 1989. pág. 165.

²⁵ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Francisca. “El patrimonio cultural: la memoria recuperada”. Ediciones Trea. S.L. Gijón. 2002. pág. 109.

²⁶ DUGATO, Marco. “Fruizione e valorizzazione dei beni culturali” ... op. cit.

Proyectos en Activos cuando el proyecto comprenda, como elemento predominante, el aprovechamiento, habilitación o explotación compatible de un bien público integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, espacio o infraestructura asociada, siempre que dichas actuaciones se integren a su puesta en valor, contribuyan a su sostenibilidad y no afecten sus valores culturales. Esta regulación resulta especialmente relevante debido a que introduce una interpretación sectorial especializada de las categorías previstas en la Ley N.º 32441 y su reglamento, permitiendo compatibilizar los mecanismos contemporáneos de promoción de la inversión privada con las exigencias derivadas de la tutela del Patrimonio Cultural de la Nación. Sobre el particular, la doctrina especializada ha señalado que los mecanismos contemporáneos de colaboración público-privada permiten al Estado garantizar de manera más eficiente la satisfacción del interés general, preservando sus potestades de regulación, supervisión e intervención pública²⁷. Asimismo, el Reglamento de la Ley N.º 32441, aprobado por Decreto Supremo N.º 316 -2025-EF (en adelante, “Reglamento de la Ley N.º 32441”), reconoce expresamente que las entidades públicas titulares de proyectos no se encuentran exentas de cumplir “las normas especiales que establezcan reglas sobre la naturaleza de los activos y reglas complementarias que provengan de normas sectoriales”, lo que justifica el desarrollo de criterios culturales especializados aplicables a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

En esa línea, la propuesta normativa reconoce que la participación privada en proyectos culturales puede asumir distintas formas y niveles de intensidad, por lo que resulta necesario identificar el mecanismo jurídico adecuado según la naturaleza del proyecto, las obligaciones involucradas y las condiciones de gestión del bien cultural. Sobre el particular, la doctrina italiana ha explicado que el tránsito hacia nuevas formas de participación privada en la gestión del patrimonio cultural no debe plantearse como una oposición ideológica entre Estado y mercado, sino como un problema de adecuada configuración jurídica del modelo de intervención, preservando en todo momento la función pública de tutela y valorización del bien cultural²⁸. De esta manera, la participación de privados en el sector cultural puede contribuir a superar limitaciones organizativas y financieras de la Administración, pero ello no supone desplazar la responsabilidad pública sobre la tutela del patrimonio cultural. En esa línea, se ha indicado que la intervención privada en la valorización de bienes culturales se admite e incentiva, aunque la tutela permanece reservada a la autoridad pública; además, incluso en esquemas de colaboración, el sujeto público conserva sus prerrogativas sobre la gobernanza del bien cultural, su tutela, valorización y gestión²⁹.

Del mismo modo, la propuesta normativa incorpora el expediente sectorial como instrumento técnico especializado destinado a sistematizar los elementos técnicos, legales y administrativos vinculados con la evaluación y priorización de proyectos culturales. Conforme a la nueva fórmula normativa, el Grupo de Trabajo Sectorial consolida el expediente sectorial correspondiente a los proyectos priorizados, incorporando los documentos que sustentan la evaluación sectorial, la compatibilidad cultural, la identificación del mecanismo aplicable y las

²⁷ Vid. BACA ONETO, Víctor Sebastián y ORTEGA SARCO, Eduardo. “Los esquemas contractuales de colaboración público-privada y su recepción por el Derecho peruano”. En: Revista De Derecho Administrativo, n.º 132013. págs. 35-39 y 47.

²⁸ PRATO, Ledo. “Valorizzazione e fruizione dei beni culturali: nuovi modelli organizzativi e ruolo del privato”. Aedon, 3/2001. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2001/3/prato.htm>.

²⁹ FIDONE, Gianfrancesco. “Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione”. Aedon, 1-2/2012. Se puede visualizar en: https://aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm

condiciones técnicas, culturales y administrativas de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo, actualización de información técnica, gestión, aprovechamiento sostenible y sostenibilidad necesarias para su puesta en valor. Esta regulación fortalece la trazabilidad técnica, la articulación sectorial y la continuidad de la evaluación patrimonial aplicable a los mecanismos de promoción de inversión privada, reduciendo niveles de discrecionalidad y fortaleciendo la seguridad jurídica de los proyectos culturales complejos.

Finalmente, la propuesta normativa incorpora la posibilidad de desarrollar modelos estandarizados y documentos orientadores aplicables a proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Esta regulación resulta particularmente novedosa debido a que permite uniformizar criterios técnicos, reducir costos de transacción, fortalecer la seguridad jurídica y generar parámetros sectoriales especializados para la estructuración de proyectos culturales complejos. En la nueva fórmula normativa, dichos modelos estandarizados adquieren un contenido más preciso, pues señalan qué intervenciones, actividades, servicios culturales y actividades complementarias pueden desarrollarse respecto de los bienes culturales involucrados, considerando su naturaleza, características, tipología, estado de conservación, valores culturales y usos culturalmente compatibles. Asimismo, se establece que dichos modelos y documentos orientadores se aprueban mediante resolución ministerial a propuesta del órgano competente, lo que refuerza su relevancia como herramienta de dirección sectorial. De esta manera, la propuesta normativa introduce mecanismos modernos de estandarización regulatoria y gobernanza patrimonial inexistentes hasta antes de la emisión del Decreto Legislativo N.º 1699, permitiendo desarrollar herramientas técnicas especializadas compatibles con las exigencias de protección, sostenibilidad y puesta en valor del patrimonio cultural. Lo dicho, en virtud a que los bienes culturales ya no pueden ser comprendidos únicamente desde una lógica de conservación estática, sino como instrumentos vinculados al desarrollo cultural, al uso social y a la función pública del patrimonio cultural³⁰

En esencia, la regulación de modelos estandarizados y documentos orientadores constituye una innovación propia de la propuesta normativa, orientada a dotar de predictibilidad, uniformidad técnica y seguridad jurídica a la identificación, formulación y evaluación sectorial de proyectos culturales. Si bien la doctrina comparada no desarrolla esta categoría en los mismos términos previstos por la propuesta normativa, sí podemos advertir que la valorización del patrimonio cultural exige nuevos modelos organizativos y una adecuada estructuración de recursos, competencias, redes e instrumentos de gestión³¹. Por lo tanto, los modelos estandarizados previstos en la propuesta normativa pueden entenderse como herramientas sectoriales destinadas a racionalizar la actuación administrativa, reducir incertidumbre y facilitar la participación privada bajo criterios homogéneos de protección, sostenibilidad y uso cultural compatible.

El Título III de la propuesta normativa regula la supervisión sectorial de las condiciones de compatibilidad cultural aplicables a los proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Esta regulación constituye un componente esencial del modelo previsto por el reglamento, debido a que permite asegurar que la participación de la inversión privada no se agote en una

³⁰ Vid. ARISTA ZERGA, Adriana. "La protección del Patrimonio Cultural como Derecho Cultural: el caso peruano". Cuadernos Electronicos N.º 8. Se puede visualizar en: https://pradpi.es/cuadernos/8/2_Adriana_Arista.pdf

³¹ Vid. PRATO, Ledo. "Valorizzazione e fruizione dei beni culturali:..." op. cit.

evaluación inicial de viabilidad cultural, sino que se mantenga sujeta a un control técnico especializado durante la ejecución, intervención, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación del bien cultural. En la nueva fórmula normativa, la supervisión sectorial también permite verificar las condiciones de gestión, monitoreo, interpretación y aprovechamiento sostenible previstas en el proyecto, en cuanto se encuentren vinculadas a la puesta en valor y a la preservación de los valores culturales del bien. De esta manera, la propuesta normativa configura un esquema de tutela continua, orientado a garantizar que la protección, conservación, sostenibilidad y uso cultural compatible del bien se preserven durante todo el ciclo de vida del proyecto.

En particular, los artículos 28 y 29 establecen el objeto y alcance de la supervisión sectorial, precisando que esta se circunscribe exclusivamente a las materias vinculadas con la compatibilidad cultural y la protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Esta delimitación resulta relevante porque permite diferenciar la supervisión cultural especializada de las competencias que corresponden a las entidades titulares, concedentes, supervisoras, reguladoras o administradoras del proyecto. En esa línea, la doctrina italiana ha señalado que la valorización del patrimonio cultural se encuentra subordinada a las exigencias prioritarias de tutela, la cual opera como “parametro ed insieme limite”³² de los demás tipos de intervención sobre los bienes culturales. Esta idea resulta plenamente compatible con la propuesta normativa, en tanto la supervisión sectorial busca asegurar que los mecanismos de promoción de la inversión privada se desarrollen dentro de los límites que impone la protección patrimonial.

Asimismo, los artículos 30 y 31 recogen la competencia del Ministerio de Cultura para ejercer supervisión sectorial sobre las condiciones de compatibilidad cultural, mediante acciones de monitoreo, verificación, evaluación, requerimiento de información, inspección, formulación de observaciones, recomendaciones, informes o alertas, así como coordinación de medidas preventivas o correctivas, cuando así correspondan. Esta regulación resulta especialmente importante porque afirma que la participación privada no desplaza la función pública de tutela del patrimonio cultural. Sobre el particular, GIANFRANCESCO FIDONE ha señalado que, incluso cuando se admite la participación privada en la valorización de bienes culturales, esta debe desarrollarse en formas “compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze”³³; además, destaca que corresponde a la autoridad pública verificar la compatibilidad de dichas iniciativas y ejercer vigilancia sobre su correcta ejecución.

Del mismo modo, la propuesta normativa recoge una lógica preventiva de supervisión patrimonial. Los artículos 31 y 32 permiten que el Ministerio de Cultura emita informes, recomendaciones, observaciones, requerimientos u otras actuaciones orientadas al mantenimiento de la compatibilidad cultural del proyecto, así como adoptar las acciones que correspondan cuando se identifiquen riesgos o afectaciones al Patrimonio Cultural de la Nación. Esta técnica es coherente con la forma en que el ordenamiento peruano ha entendido tradicionalmente la intangibilidad de los bienes culturales, la cual se expresa en la necesidad de control técnico previo o concurrente frente a intervenciones que puedan afectarlos. En esa línea, se ha señalado que las normas sectoriales peruanas muestran que dicha intangibilidad se traduce en la obligación de contar

³² BARBATI, Carla. “La valorizzazione del patrimonio culturale.” Aedon. 2004. Se puede visualizar en: <https://aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art6.htm>

³³ FIDONE, Gianfrancesco. “Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione.” Aedon. 2012. Se puede visualizar en: https://aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm

con intervención del Ministerio de Cultura respecto de actuaciones relacionadas con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación³⁴.

Finalmente, el artículo 33 dispone que la supervisión sectorial especializada se realiza con participación de los órganos técnicos competentes del Ministerio de Cultura en materia de patrimonio cultural e inversión. Esta previsión es necesaria porque la compatibilidad cultural no puede ser evaluada únicamente desde criterios económicos, contractuales o de ejecución de proyectos, sino desde parámetros técnicos propios de la conservación, protección, gestión, uso social y puesta en valor del patrimonio cultural, así como desde la adecuada articulación de dichos parámetros con la lógica de promoción de la inversión privada. Ello se encuentra alineado con la organización funcional del Ministerio de Cultura, en la cual existen órganos especializados encargados de la gestión, protección, defensa, recuperación, vigilancia y custodia de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

En ese sentido, el Título III introduce una garantía regulatoria especialmente relevante: permite compatibilizar inversión privada, sostenibilidad económica y tutela pública del patrimonio cultural, evitando que la ejecución del proyecto se aparte de las condiciones culturales que justificaron su incorporación al régimen de promoción. Esta regulación responde a la necesidad de preservar la rectoría técnica del Ministerio de Cultura y asegurar que el interés público cultural no quede subordinado a intereses puramente económicos. Como advierte García Fernández, frente a la creciente complejidad de los sujetos privados que intervienen en el ámbito patrimonial, resulta necesario evitar que “el interés público acabe subordinado”³⁵ a intereses privados.

El Título IV de la propuesta normativa regula la articulación institucional necesaria para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada y Proyectos en Activos que involucren bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública. En particular, los artículos 34 y 35 precisan que el Ministerio de Cultura participa técnicamente, en el ámbito de sus competencias, durante las fases de Formulación, Estructuración y Transacción, sin que dicha participación configure una instancia adicional de priorización, aprobación o autorización del proyecto. Esta regulación resulta relevante porque permite incorporar la especialidad cultural dentro del ciclo de estructuración de los proyectos de inversión privada, evitando duplicidades procedimentales y asegurando que las condiciones de protección, conservación, sostenibilidad y puesta en valor del bien cultural sean consideradas desde las etapas tempranas del proyecto.

Esta participación técnica sectorial responde a la naturaleza especial de los bienes culturales involucrados. En efecto, los proyectos comprendidos en el Decreto Legislativo N.º 1699 no recaen sobre activos ordinarios, sino sobre bienes sujetos a un régimen constitucional y legal reforzado de protección. Por ello, la intervención del Ministerio de Cultura no debe ser entendida como una barrera administrativa adicional, sino como una actuación técnica especializada destinada a asegurar que la estructuración del proyecto sea compatible con la función cultural, el uso social y la protección del bien involucrado.

³⁴ Vid. MARTÍN TIRADO, Richard J. “La protección del patrimonio cultural en el Perú: balance y perspectivas.” En: El patrimonio cultural en Europa y Latinoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública. 2017. pág. 394.

³⁵ Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 385.

Asimismo, el artículo 36 establece que el Ministerio de Cultura emite lineamientos y/o criterios técnicos orientados a asegurar la identificación, investigación, conservación, recuperación, habilitación, gestión, monitoreo, actualización de información técnica, sostenibilidad, aprovechamiento sostenible y puesta en valor de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación involucrados en proyectos de Asociación Público Privada o Proyectos en Activos. Esta previsión constituye una innovación relevante, porque permite que la tutela cultural no opere únicamente como una autorización aislada o posterior, sino como un conjunto de parámetros técnicos que acompañan la configuración del proyecto.

Del mismo modo, los artículos 37 y 38 regulan la participación de las entidades públicas titulares, administradoras o competentes respecto de bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, especialmente cuando dichos bienes no sean de titularidad del Ministerio de Cultura. Esta previsión resulta necesaria porque el patrimonio cultural puede encontrarse bajo titularidad, administración o competencia de distintas entidades públicas, sin que ello desplace la rectoría técnica del Ministerio de Cultura en materia de protección patrimonial, considerando que los bienes públicos forman parte del patrimonio estatal con independencia de la entidad pública que ejerza su titularidad, administración o competencia específica sobre ellos³⁶. En consecuencia, la propuesta normativa construye un modelo de coordinación interinstitucional en el que cada entidad conserva sus competencias, pero debe articular sus actuaciones para asegurar la identificación, investigación, protección, conservación, recuperación, habilitación, gestión, monitoreo, actualización de información técnica, sostenibilidad, aprovechamiento sostenible y puesta en valor del bien cultural involucrado.

En esa línea, el artículo 39 incorpora mecanismos de asistencia técnica, intercambio de información, cooperación técnica y demás formas de colaboración previstas en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “Ley N.º 27444”). Esta regulación resulta coherente con la doctrina administrativa peruana que ha explicado que la Ley N.º 27444 prevé mecanismos de “colaboración interinstitucional ya sea por conferencias o convenios”, así como convenios para encargos de gestión y otros instrumentos de actuación administrativa coordinada³⁷. Además, tal como CHANG CHUYES precisa que “la cooperación se circunscribe al correcto ejercicio de las potestades públicas” y exige el respeto de las competencias de cada entidad³⁸.

Finalmente, el Título IV permite cerrar el diseño institucional del reglamento, pues articula la especialidad cultural con el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y con las entidades públicas titulares o administradoras de los bienes culturales. De esta manera, la propuesta normativa evita dos riesgos: por un lado, que la promoción de la inversión privada se tramite sin criterios técnicos suficientes de protección patrimonial; y, por otro, que la intervención del Ministerio de Cultura sea entendida como una instancia paralela que obstaculice el desarrollo del proyecto. En esa línea, la colaboración público-privada ha señalado que el Estado no necesariamente debe prestar directamente determinados servicios o infraestructuras, pero sí debe garantizar su existencia y adecuada orientación al interés general; de allí que la participación privada deba

³⁶ Cfr. CHANG CHUYES, Guillermo. “La titularidad de los bienes de la Administración Pública y modos de adquisición”. En: III Convención de Derecho Público. Udep. 2016. pág. 94.

³⁷ CHANG CHUYES, Guillermo. “Las fuentes de las obligaciones de los contratos de la Administración Pública”. En: Contratos del Estado, Arbitraje y Derecho Administrativo. Tirant Lo Blanch. 2023. pág. 501.

³⁸ Ibidem. pág. 506.

estructurarse bajo reglas de coordinación, distribución de riesgos y control público³⁹.

Las Disposiciones Complementarias Finales de la propuesta normativa tienen por objeto precisar la articulación del Reglamento con el régimen general de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, con las reglas de colaboración previstas en la Ley N.º 27444 y con las disposiciones especiales de la Ley N.º 28296. En ese sentido, dichas disposiciones no crean nuevos títulos habilitantes ni mecanismos autónomos de disposición sobre bienes culturales, sino que desarrollan los alcances de figuras ya reconocidas por el ordenamiento jurídico, asegurando que su aplicación se realice de manera compatible con la protección, conservación, sostenibilidad y puesta en valor de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

La Primera Disposición Complementaria Final establece la aplicación supletoria de la Ley N.º 28296 y su reglamento, la Ley N.º 32441 y su reglamento, la Ley N.º 27444 y demás normativa aplicable. Esta previsión resulta necesaria para asegurar la integración del Reglamento con el régimen general de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, con el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y con las reglas generales de actuación administrativa.

La Segunda Disposición Complementaria Final desarrolla lo previsto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1699, precisando que el Ministerio de Cultura aprueba, mediante resolución ministerial, las disposiciones normativas que resulten necesarias para la aplicación del referido decreto legislativo, las cuales deben ser concordantes con lo previsto en la Ley N.º 32441 y su reglamento. Esta disposición permite que el sector Cultura emita reglas complementarias de carácter técnico y administrativo, sin desnaturalizar el marco legal aplicable ni crear un régimen paralelo al Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.

De manera especial, la Tercera Disposición Complementaria Final desarrolla los alcances de los convenios que pueden celebrarse con instituciones privadas respecto de bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, sobre la base de lo previsto en el artículo 6 de la Ley N.º 28296 y en el numeral 77.4 del artículo 77 de la Ley N.º 27444. Esta última disposición reconoce que las entidades pueden celebrar convenios con las instituciones del sector privado, siempre que con ello se logre el cumplimiento de su finalidad y no se vulnere normas de orden público. En tal sentido, la propuesta normativa no habilita una nueva modalidad de intervención privada, sino que, conforme lo ha autorizado el segundo párrafo del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N.º 28296, la propuesta reglamentaria precisa las condiciones bajo las cuales dicha posibilidad convencional puede aplicarse en materia patrimonial, siempre bajo la rectoría técnica del Ministerio de Cultura y sin afectar la naturaleza, titularidad, intangibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes culturales prehispánicos.

Esta precisión resulta relevante porque permite diferenciar estos convenios de los mecanismos de promoción de la inversión privada regulados por la Ley N.º 32441. En efecto, mientras las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos responden a una lógica propia del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, los convenios a los que se refiere la Tercera Disposición Complementaria

³⁹ Vid. BACA ONETO, Víctor Sebastián y ORTEGA SARCO, Eduardo. "Los esquemas contractuales de colaboración público-privada... op. cit. pág. 34-36

Final se sustentan en lo señalado en el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N.º 28296, lo que supondrá una relación convencional orientada al cumplimiento de finalidades públicas de conservación, investigación, mantenimiento, recuperación, puesta en valor y uso social compatible del bien cultural. La nueva fórmula normativa refuerza dicha diferenciación al señalar expresamente que estos convenios constituyen mecanismos distintos de las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos, y que, cuando los bienes inmuebles prehispánicos sean de titularidad del Ministerio de Cultura, los proyectos materia de convenio deben sustentarse en proyectos elaborados por el Grupo de Trabajo Sectorial y no encontrarse comprendidos en la relación de proyectos priorizados aprobada mediante decreto supremo conforme a la Ley N.º 32441.

Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Final introduce una arquitectura de garantías orientada a asegurar la idoneidad de la entidad privada y la trazabilidad de la decisión administrativa. Para ello, exige que la entidad privada acredite condiciones objetivas, técnicas, económicas, patrimoniales, operativas y de sostenibilidad previstas en el plan de administración, gestión y puesta en valor del bien cultural. Además, prevé que, excepcionalmente, pueda autorizarse la suscripción del convenio con una entidad privada determinada cuando esta acredite una vinculación singular, objetiva y relevante con el bien cultural, siempre que dicha vinculación justifique su idoneidad y sea debidamente sustentada en el acto administrativo correspondiente.

La celebración del convenio requiere la emisión previa de un acto administrativo del Ministerio de Cultura que autorice su suscripción, debidamente motivado, en el que se sustenten, como mínimo, la procedencia del mecanismo, la naturaleza del bien cultural, su titularidad pública, el objeto del encargo, la idoneidad de la entidad privada, las obligaciones que esta asume, las condiciones esenciales de administración, las intervenciones, actividades, servicios culturales o actividades complementarias autorizadas, así como las acciones de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica que correspondan. Dicho acto administrativo aprueba o valida el plan de administración, gestión y puesta en valor, el cual forma parte integrante del convenio y contiene las obligaciones de la entidad privada, las condiciones de mantenimiento y conservación, los mecanismos de seguimiento y supervisión, los indicadores de cumplimiento, las condiciones de acceso y uso cultural compatible, las reglas aplicables a los ingresos que se generen y las causales de modificación, suspensión, resolución o terminación.

En esa medida, dichos convenios podrían estructurarse con un contenido obligacional más cercano a las reglas comunes de los contratos y obligaciones, en todo aquello que resulte compatible con el régimen especial del patrimonio cultural, sin que ello implique convertir el bien cultural en un activo disponible ni desplazar las potestades públicas de tutela, supervisión y control del Ministerio de Cultura. Por el contrario, el convenio se suscribe como consecuencia del acto administrativo que autoriza su celebración y no puede apartarse de las condiciones esenciales aprobadas o validadas en dicho acto; cualquier modificación sustancial requiere la emisión previa del acto administrativo correspondiente, debidamente motivado.

En efecto, los bienes públicos no son públicos por su propia naturaleza, sino en cuanto han sido atribuidos a la Administración Pública y sometidos a un régimen jurídico especial; asimismo, los bienes de dominio público se encuentran sujetos a un régimen particular de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sin que ello impida que el ordenamiento prevea formas de gestión o

aprovechamiento compatibles con su destino público⁴⁰. En esa línea, el convenio no opera como un acto de disposición patrimonial, sino como un instrumento jurídico para organizar obligaciones de cooperación, conservación, gestión o puesta en valor sobre un bien que permanece sometido al régimen especial de protección cultural. Por ello, la Tercera Disposición Complementaria Final precisa que los convenios no transfieren la propiedad, titularidad ni condición de intangible, inalienable e imprescriptible del bien cultural involucrado; que la administración por parte de la entidad privada se desarrolla bajo supervisión sectorial del Ministerio de Cultura; que las intervenciones, actividades, servicios culturales o actividades complementarias autorizadas tienen carácter instrumental respecto de la administración, conservación, sostenibilidad y puesta en valor del bien; y que los ingresos generados deben sujetarse a condiciones que contemplen obligaciones de mantenimiento, conservación, sostenibilidad o reinversión en el bien cultural.

Adicionalmente, la nueva fórmula normativa incorpora obligaciones mínimas más exigentes para dichos convenios, incluyendo indicadores de cumplimiento, condiciones aplicables a los ingresos, medidas de prevención de riesgos de afectación material, simbólica o funcional, causales de modificación, suspensión, resolución o terminación, y demás obligaciones necesarias para asegurar la protección, conservación y significado cultural del bien inmueble. Asimismo, se prevé la publicación del acto administrativo que autoriza la celebración del convenio, del convenio suscrito y de sus anexos, salvo la información protegida por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, con la finalidad de garantizar la trazabilidad de la decisión administrativa y el control público de las obligaciones asumidas. Finalmente, se excluye la posibilidad de celebrar estos convenios respecto de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y se precisa que su suscripción y ejecución no excluyen el cumplimiento de los procedimientos, autorizaciones, opiniones técnicas, obligaciones y medidas de protección previstas en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas o el que haga sus veces.

Por su parte, la Cuarta Disposición Complementaria Final debe ser entendida bajo una lógica distinta, referida a los convenios de administración con entidades públicas. En este caso, la cobertura normativa específica se encuentra en el artículo 53 de la Ley N.º 28296, que regula los convenios de administración respecto de bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Estos convenios responden a una lógica de cooperación interadministrativa, en la medida en que permiten articular competencias, recursos y capacidades entre entidades públicas para garantizar la protección, investigación, conservación, restauración, puesta en valor, sostenibilidad y uso social compatible del bien cultural. Por ello, la propuesta normativa tampoco habilita una figura nueva, sino que desarrolla una modalidad de colaboración pública ya prevista por la ley, precisando su aplicación dentro del régimen sectorial del Ministerio de Cultura.

La nueva fórmula normativa refuerza el carácter técnico y garantista de estos convenios con entidades públicas, al precisar que se suscriben de manera voluntaria y a solicitud de la entidad pública interesada, conforme al trámite que

40

Cfr. CHANG CHUYES, Guillermo Andrés. "La titularidad de los bienes de la Administración Pública... op. cit. pág. 94. el autor señala en sus conclusiones sostiene que "[l]os bienes públicos no son públicos por su propia naturaleza sino en cuanto están atribuidos a una Administración pública" y que "[e]sta atribución la que determina su régimen jurídico".

apruebe el Ministerio de Cultura mediante resolución ministerial. Asimismo, exige que la entidad pública solicitante acredite capacidad institucional, técnica, operativa y presupuestal para asumir las obligaciones derivadas de la administración compartida del bien cultural, conforme a las condiciones previstas en el plan de administración, gestión y puesta en valor.

Al igual que en los convenios con entidades privadas, la celebración del convenio de administración con entidades públicas requiere la emisión previa de un acto administrativo del Ministerio de Cultura que autorice su suscripción, debidamente motivado. Dicho acto debe sustentar, como mínimo, la procedencia del mecanismo, la naturaleza del bien cultural, su titularidad pública, el objeto de la administración compartida, la capacidad institucional, técnica, operativa y presupuestal de la entidad solicitante, las obligaciones que asumen las partes, las condiciones esenciales de administración, las intervenciones, actividades o servicios culturales autorizados, las acciones de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica que correspondan, así como la finalidad de administración, gestión y puesta en valor del bien inmueble prehispánico, conforme a su acceso, uso social y preservación de sus valores culturales.

En ese punto, resulta pertinente vincular la regulación con la categoría de los contratos o convenios de cooperación desarrollada por la doctrina⁴¹, en los cuales las entidades públicas actúan coordinadamente para el mejor ejercicio de sus competencias, sin que ello implique renuncia, transferencia o sustitución de las potestades que corresponden a cada una. Así, los convenios de administración entre entidades públicas deben entenderse como instrumentos de colaboración interinstitucional orientados a hacer efectiva la protección y puesta en valor del patrimonio cultural, preservando en todo momento la titularidad estatal del bien, el régimen especial de protección aplicable y la rectoría técnica del Ministerio de Cultura. En esa línea, la propuesta normativa precisa que la administración compartida se desarrolla bajo conducción técnica y supervisión sectorial del Ministerio de Cultura, conforme a las condiciones previstas en el acto administrativo que autoriza su celebración, en el convenio, en el plan de administración, gestión y puesta en valor y en la normativa aplicable.

Asimismo, la Cuarta Disposición Complementaria Final regula las condiciones aplicables a los ingresos, fondos o contraprestaciones que se generen por la puesta en valor del bien cultural inmueble, precisando que pueden ser distribuidos en los porcentajes y condiciones que las partes pacten en el convenio, conforme al numeral 53.2 del artículo 53 de la Ley N.º 28296, siempre que dichas condiciones contemplen obligaciones de mantenimiento, conservación, sostenibilidad o reinversión en el bien cultural. También establece obligaciones mínimas vinculadas con protección, conservación, mantenimiento, sostenibilidad, reinversión, recuperación, puesta en valor, administración compartida, uso cultural compatible, mecanismos de coordinación, indicadores de cumplimiento, acceso y uso social, plazo de vigencia, causales de modificación, suspensión, resolución o terminación y demás obligaciones necesarias para asegurar la protección, conservación y significado cultural del bien inmueble.

Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria Final precisa que la vigencia de estos convenios no puede exceder el plazo de diez años, renovable por un periodo similar, siempre que no varíe o se altere el propósito del convenio; dispone la publicación del acto administrativo que autoriza la celebración del convenio, del

convenio suscrito y de sus anexos, salvo información protegida; excluye los bienes inmuebles inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO; y establece que su suscripción y ejecución no excluyen el cumplimiento de los procedimientos, autorizaciones, opiniones técnicas, obligaciones, medidas de protección y demás disposiciones aprobadas por el Ministerio de Cultura que resulten aplicables.

En atención a lo expuesto, la propuesta normativa resulta necesaria, viable y jurídicamente coherente con el Decreto Legislativo N.º 1699, en tanto desarrolla sus disposiciones dentro del marco constitucional y legal de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, sin crear títulos habilitantes autónomos ni alterar el régimen especial aplicable a los bienes culturales. Por el contrario, la propuesta reglamentaria precisa las condiciones, criterios técnicos, procedimientos internos, mecanismos de articulación institucional y reglas de supervisión sectorial que permiten aplicar adecuadamente los instrumentos de promoción de la inversión privada previstos en la Ley N.º 32441, garantizando en todo momento la rectoría técnica del Ministerio de Cultura y la subordinación de los bienes culturales al interés general.

Asimismo, la propuesta normativa introduce un modelo especializado de gestión patrimonial que articula protección, conservación, sostenibilidad, puesta en valor y uso cultural compatible de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Para ello, regula un procedimiento interno de evaluación y priorización sectorial, incorpora criterios para identificar el mecanismo aplicable –Asociación Público Privada o Proyecto en Activos–, desarrolla modelos estandarizados y documentos orientadores, y establece una supervisión sectorial destinada a verificar el mantenimiento de las condiciones de compatibilidad cultural durante la ejecución y operación de los proyectos. Además, incorpora una regulación más precisa de la puesta en valor como proceso integral y continuo, fortalece la trazabilidad de los expedientes sectoriales, ordena la emisión de disposiciones normativas complementarias y desarrolla un régimen específico para los convenios de administración con entidades privadas y entidades públicas sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Con ello, se dota al sector Cultura de herramientas técnicas que reducen la incertidumbre, fortalecen la seguridad jurídica y permiten una actuación administrativa más ordenada, previsible y especializada.

Finalmente, la propuesta reglamentaria permite compatibilizar la participación privada con la función pública de tutela del patrimonio cultural, evitando que la promoción de inversión privada sea entendida como una forma de disposición, privatización o debilitamiento del régimen de protección patrimonial. En ese sentido, el reglamento desarrolla una arquitectura institucional orientada a que los proyectos vinculados con bienes culturales se estructuren, ejecuten y supervisen bajo criterios de compatibilidad cultural, sostenibilidad patrimonial, coordinación interinstitucional y protección reforzada del interés público cultural. Por tanto, la aprobación de la propuesta normativa constituye una medida idónea para implementar el Decreto Legislativo N.º 1699 y fortalecer la gestión sostenible del Patrimonio Cultural de la Nación. En suma, la propuesta normativa no traslada la tutela del patrimonio cultural al privado, sino que organiza la participación privada bajo rectoría técnica, compatibilidad cultural, supervisión sectorial y subordinación al interés general.

4.4 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

Necesidad

La propuesta normativa resulta necesaria porque desarrolla las disposiciones reglamentarias indispensables para la implementación efectiva del Decreto Legislativo N.º 1699, en concordancia con el mandato constitucional de protección del Patrimonio Cultural de la Nación y con el deber estatal de promover el acceso a la cultura. En efecto, el artículo 21 de la Constitución reconoce que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran bajo protección del Estado, mientras que la Ley N.º 28296 establece que corresponde al Estado garantizar su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción. En ese marco, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699 identifica como problema público la existencia de una limitada capacidad estatal para garantizar, de manera sostenida, la conservación, recuperación, mantenimiento y puesta en valor de dichos bienes, señalando expresamente la existencia de “limitaciones presupuestales y operativas”⁴² que dificultan la atención de las necesidades de gestión patrimonial.

Asimismo, la necesidad de la propuesta normativa no se agota en la existencia de restricciones presupuestales, sino que responde a la ausencia de un marco reglamentario especializado que ordene la aplicación de los mecanismos de promoción de la inversión privada a bienes culturales de propiedad pública. Antes del Decreto Legislativo N.º 1699, la participación privada en este ámbito se había desarrollado de manera limitada, excepcional y principalmente casuística, sin criterios sectoriales suficientes sobre compatibilidad cultural, sostenibilidad patrimonial, identificación del mecanismo aplicable, supervisión sectorial y articulación institucional. Por ello, el reglamento resulta necesario para desarrollar técnicamente la ley, reducir incertidumbre y permitir que los proyectos se formulen dentro de parámetros compatibles con el régimen especial de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo la puesta en valor como un proceso integral que comprende identificación, investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo, actualización de información técnica, gestión, aprovechamiento sostenible y sostenibilidad en el tiempo.

Esta necesidad también se sustenta doctrinalmente en la evolución contemporánea de la protección jurídica del patrimonio cultural. GARCÍA FERNÁNDEZ señala que el patrimonio cultural, como bien colectivo, requiere “instrumentos de protección”⁴³ de naturaleza jurídica que aseguren su conservación, y advierte que la complejidad creciente de los sujetos que intervienen en el ámbito patrimonial exige una regulación suficiente para “evitar que el interés público acabe subordinado”⁴⁴ a intereses privados. En consecuencia, la propuesta normativa no introduce una regulación accesorio o meramente procedimental, sino que desarrolla instrumentos de ordenación, control y articulación indispensables para que la participación privada opere dentro de los límites del interés público cultural.

Viabilidad

La propuesta normativa resulta jurídicamente viable porque no crea un régimen paralelo al Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada ni modifica las

⁴² Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1699. pág.2-5.

⁴³ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. La protección Jurídica del Patrimonio Cultural... op. cit. págs. 369

⁴⁴ Ibidem. pág. 385.

categorías previstas por la Ley N.º 32441, sino que desarrolla las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1699 dentro del marco constitucional, patrimonial y administrativo vigente. En particular, el propio Decreto Legislativo N.º 1699 reconoce que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran subordinados al interés general, por lo que la promoción de inversión privada debe operar bajo condiciones compatibles con la protección estatal y con las competencias del Ministerio de Cultura. En tal sentido, el reglamento se limita a precisar reglas, criterios y procedimientos de aplicación, sin desnaturalizar la ley que desarrolla.

Asimismo, la propuesta también resulta institucionalmente viable porque se apoya en competencias ya existentes del Ministerio de Cultura y de sus órganos técnicos especializados. En efecto, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura reconoce funciones vinculadas con la gestión, administración, investigación, conservación, restauración, puesta en valor, uso social, protección, defensa, recuperación, vigilancia y custodia de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Por ello, la propuesta normativa no atribuye competencias ajenas al sector, sino que ordena la actuación técnica de sus órganos dentro de los proyectos promovidos al amparo del Decreto Legislativo N.º 1699.

Desde el punto de vista técnico, la propuesta es viable porque establece herramientas graduales y operativas para implementar el Decreto Legislativo N.º 1699: la creación periódica de Grupos de Trabajo Sectorial mediante resolución ministerial, la evaluación sectorial de proyectos, los criterios para identificar el mecanismo aplicable, la consolidación del expediente sectorial, los modelos estandarizados y documentos orientadores, la supervisión sectorial y la participación técnica del Ministerio de Cultura en las fases de Formulación, Estructuración y Transacción. Estas herramientas permiten uniformizar criterios, reducir discrecionalidad, ordenar la articulación institucional y asegurar que las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos se apliquen de manera compatible con la naturaleza cultural de los bienes involucrados.

La viabilidad de la participación privada también encuentra respaldo en la doctrina sobre colaboración público-privada. BACA ONETO y ORTEGA SARCO explican que el rol del Estado no siempre exige la provisión directa de infraestructuras o servicios, sino garantizar su existencia, y que, ante la escasez de recursos públicos, la colaboración privada puede contribuir a la satisfacción del interés general. Asimismo, señalan que la colaboración público-privada se caracteriza por la distribución de riesgos entre la Administración y el particular, aspecto que resulta compatible con la regulación sectorial propuesta, en la medida en que el reglamento permite identificar el mecanismo aplicable según la naturaleza del proyecto, las obligaciones involucradas y las condiciones de gestión, operación, mantenimiento o aprovechamiento del bien cultural⁴⁵.

Oportunidad

La propuesta normativa resulta oportuna porque permite implementar el Decreto Legislativo N.º 1699 en un momento en el que el patrimonio cultural requiere mecanismos de gestión sostenibles, técnicamente especializados y capaces de articular recursos públicos y privados sin afectar su régimen de protección. La oportunidad de la regulación se refuerza si se considera que la gestión patrimonial

⁴⁵ Cfr. BACA ONETO, Víctor Sebastián y ORTEGA SARCO, Eduardo. "Los esquemas contractuales de colaboración público-privada..." op. cit. pág. 34-40

contemporánea exige pasar de una lógica exclusivamente conservacionista hacia una gestión integral basada en planificación, administración de recursos, conservación, investigación, difusión y disfrute del patrimonio cultural. En esa línea, la gestión del patrimonio comprende estrategias de intervención que, mediante planificación y administración de recursos patrimoniales, humanos y económicos, buscan el desarrollo de la conservación, investigación, difusión y disfrute de dicho patrimonio⁴⁶.

La oportunidad de la propuesta también se justifica porque permite ordenar la dimensión económica del patrimonio cultural sin subordinarla a intereses puramente mercantiles. En efecto, la doctrina especializada ha reconocido que las inversiones públicas y privadas destinadas a la conservación del patrimonio pueden generar rentabilidad económica y social, crear empleo y contribuir al desarrollo; sin embargo, dicha dimensión económica debe evaluarse “sin olvidar la prioridad de los criterios culturales”⁴⁷. Por ello, resulta oportuno contar con un reglamento que establezca criterios de compatibilidad cultural, puesta en valor sostenible, supervisión sectorial y articulación institucional, de modo que la inversión privada contribuya a la conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural sin desplazar su función cultural y social.

Finalmente, la propuesta resulta oportuna porque permite cerrar la brecha entre el mandato legal de promover inversión privada en bienes culturales públicos y la necesidad de preservar la rectoría técnica del Ministerio de Cultura. La regulación propuesta no convierte al patrimonio cultural en un activo ordinario ni debilita su régimen de protección; por el contrario, desarrolla reglas para que la identificación, evaluación, priorización, estructuración, supervisión y coordinación de proyectos se realicen bajo criterios de especialidad cultural, sostenibilidad, compatibilidad cultural y subordinación al interés general. Asimismo, la propuesta ordena los convenios de administración sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, diferenciándolos de las Asociaciones Público Privadas y de los Proyectos en Activos, e incorporando condiciones de idoneidad, acto administrativo previo, plan de administración, gestión y puesta en valor, indicadores de cumplimiento, reglas de transparencia, obligaciones de conservación y mecanismos de supervisión sectorial. En ese sentido, el reglamento constituye una medida idónea para evitar que la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1699 quede reducida a intervenciones aisladas o interpretaciones dispares, y permite consolidar un modelo sectorial ordenado para la gestión sostenible del Patrimonio Cultural de la Nación.

4.5 Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Con la aprobación de la propuesta normativa se genera un nuevo estado regulatorio caracterizado por la existencia de un marco reglamentario especializado para la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1699. En dicho nuevo estado, la promoción de la inversión privada en bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, actividades y servicios culturales vinculados con dichos bienes deja de depender de actuaciones aisladas o interpretaciones casuísticas, y pasa a sujetarse a criterios, principios, definiciones, procedimientos y mecanismos sectoriales orientados a asegurar la protección, conservación, recuperación, puesta en valor, uso cultural compatible y sostenibilidad de dichos bienes. Además, la puesta en valor se configura como un proceso integral y continuo que incorpora identificación, investigación, registro, documentación,

⁴⁶ Cfr. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Francisca. “El patrimonio cultural... op. cit. pág. 130.

⁴⁷ Ibidem.125.

diagnóstico, monitoreo, actualización de información técnica, gestión y aprovechamiento sostenible. Este cambio resulta coherente con el mandato del Decreto Legislativo N.º 1699, cuyo objeto se vincula con la promoción de inversión privada en bienes públicos, actividades y servicios culturales, bajo la premisa de que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran subordinados al interés general.

En ese sentido, el nuevo estado que genera la propuesta no implica la modificación del régimen jurídico de protección de los bienes culturales ni la creación de un régimen paralelo al Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Por el contrario, la propuesta normativa desarrolla reglas sectoriales para que la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley N.º 32441 se realice de manera compatible con la naturaleza especial de los bienes culturales. Así, el reglamento establece expresamente que la promoción de la inversión privada no modifica el régimen jurídico de protección aplicable a dichos bienes ni las competencias atribuidas al Ministerio de Cultura, lo que permite afirmar que la inversión privada opera como instrumento complementario de gestión y sostenibilidad, sin alterar la tutela pública reforzada del Patrimonio Cultural de la Nación.

Asimismo, la propuesta genera un nuevo estado institucional en el cual el Ministerio de Cultura cuenta con un procedimiento interno ordenado para identificar, evaluar, priorizar y remitir proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Para ello, se regula la creación periódica de Grupos de Trabajo Sectorial mediante resolución ministerial, la evaluación sectorial de proyectos, la identificación del mecanismo aplicable, la consolidación del expediente sectorial y la aprobación de modelos estandarizados y documentos orientadores mediante resolución ministerial. Este diseño permite transitar de una lógica fragmentada de intervención hacia un modelo sectorial de gobernanza patrimonial, basado en criterios de compatibilidad cultural, sostenibilidad, especialidad técnica, articulación institucional y trazabilidad administrativa.

Del mismo modo, la propuesta genera un nuevo estado técnico-regulatorio en el que las intervenciones, actividades, servicios o proyectos vinculados con bienes culturales deben ser evaluados a partir de criterios de compatibilidad cultural. Esta categoría permite verificar, desde una perspectiva sectorial, si las actuaciones proyectadas resultan compatibles con la protección, conservación, integridad, características, valores culturales, usos culturalmente admisibles, condiciones de acceso y restricciones aplicables al bien cultural. Asimismo, la evaluación incorpora el estado de investigación, registro, documentación, diagnóstico y monitoreo del bien cultural, así como las necesidades de actualización de información técnica que deban considerarse para su puesta en valor. Con ello, la compatibilidad cultural deja de operar como una idea general de protección y se convierte en un estándar técnico-jurídico para ordenar la participación privada en proyectos culturales.

La propuesta también genera un nuevo estado de supervisión permanente, en tanto la intervención del Ministerio de Cultura no se limita a la evaluación inicial del proyecto, sino que se extiende al mantenimiento de las condiciones de compatibilidad cultural durante su ejecución, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación. Dicha supervisión comprende, además, las condiciones de gestión, monitoreo, interpretación y aprovechamiento sostenible previstas en el proyecto, en cuanto se encuentren vinculadas a la puesta en valor y a la preservación de los valores culturales del bien. De este modo, se configura

una supervisión sectorial especializada orientada a prevenir riesgos de afectación material, simbólica o funcional del bien cultural y a preservar su sostenibilidad y uso cultural compatible. Ello permite asegurar que la puesta en valor no se reduzca a la explotación económica del bien, sino que permanezca vinculada a su protección, conservación, acceso, mantenimiento y función cultural.

Finalmente, la propuesta genera un nuevo estado de trazabilidad y control público respecto de los convenios de administración sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. En efecto, dichos convenios se diferencian de las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos, y se sujetan a condiciones de idoneidad, acto administrativo previo debidamente motivado, plan de administración, gestión y puesta en valor, indicadores de cumplimiento, reglas sobre ingresos, obligaciones de mantenimiento, conservación, sostenibilidad o reinversión, publicación del acto administrativo y del convenio, supervisión sectorial y exclusión de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

4.6 Desarrollo de los objetivos relacionados con el problema identificado

En primer lugar, la propuesta normativa busca establecer un marco reglamentario especializado que permita ordenar la identificación, evaluación, priorización sectorial y remisión de proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como con actividades y servicios culturales susceptibles de promoción en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Con ello, se atiende la ausencia de reglas sectoriales que permitan articular el régimen de protección patrimonial con los mecanismos de promoción de la inversión privada, evitando que la intervención sobre bienes culturales dependa de criterios aislados o interpretaciones casuísticas.

En segundo lugar, la propuesta normativa tiene como objetivo desarrollar criterios de compatibilidad cultural que permitan verificar que las intervenciones, actividades, servicios y proyectos promovidos resulten compatibles con la protección, conservación, integridad, características y valores culturales de los bienes involucrados. Este objetivo permite transformar la protección patrimonial en un estándar técnico-jurídico aplicable a la formulación y evaluación de proyectos, asegurando que la promoción de inversión privada no comprometa la autenticidad, integridad, conservación ni función cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Asimismo, permite incorporar en la evaluación el estado de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y actualización de información técnica del bien cultural, cuando corresponda.

En tercer lugar, la propuesta normativa busca establecer criterios para identificar el mecanismo de promoción de la inversión privada aplicable, distinguiendo los supuestos en los que corresponde recurrir a Asociaciones Público Privadas de aquellos en los que corresponde evaluar Proyectos en Activos. Este objetivo se relaciona directamente con la necesidad de adaptar las categorías generales de la Ley N.º 32441 a la naturaleza especial de los bienes culturales, considerando la gestión integral, operación, mantenimiento, prestación continua de servicios, aprovechamiento, habilitación o explotación compatible del bien cultural. En particular, se precisa que las Asociaciones Público Privadas resultan aplicables cuando predomina la gestión integral, operación, mantenimiento o prestación continua de servicios culturales vinculados con la puesta en valor; mientras que los Proyectos en Activos corresponden cuando predomina el aprovechamiento, habilitación o explotación compatible del bien cultural, espacio o infraestructura

asociada, siempre que dichas actuaciones se integren a su puesta en valor, contribuyan a su sostenibilidad y no afecten sus valores culturales.

En cuarto lugar, la propuesta normativa tiene como objetivo fortalecer la gobernanza sectorial del Ministerio de Cultura mediante la creación periódica de Grupos de Trabajo Sectorial, el desarrollo de un procedimiento interno de evaluación y priorización, la consolidación del expediente sectorial y la aprobación de modelos estandarizados y documentos orientadores. Este objetivo permite uniformizar criterios técnicos, reducir incertidumbre, mejorar la trazabilidad administrativa y generar condiciones de predictibilidad para el desarrollo de proyectos culturales complejos.

En quinto lugar, la propuesta normativa busca asegurar que la participación privada se desarrolle bajo supervisión sectorial especializada, a fin de verificar el mantenimiento de las condiciones de compatibilidad cultural durante la ejecución, intervención, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación de los bienes culturales involucrados. Este objetivo responde a la necesidad de que la tutela estatal no se agote en una evaluación inicial, sino que se proyecte durante el ciclo de vida del proyecto mediante acciones de monitoreo, verificación, inspección, requerimiento de información, observaciones, recomendaciones, alertas y medidas preventivas o correctivas.

En sexto lugar, la propuesta normativa busca ordenar el régimen aplicable a los convenios de administración sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, diferenciándolos de las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos, y estableciendo condiciones de idoneidad, acto administrativo previo, plan de administración, gestión y puesta en valor, indicadores de cumplimiento, reglas de ingresos, obligaciones de mantenimiento, conservación, sostenibilidad o reinversión, transparencia, supervisión sectorial y control público.

Finalmente, la propuesta normativa tiene como objetivo articular la participación técnica del Ministerio de Cultura con las entidades competentes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y con las entidades públicas titulares, administradoras o competentes respecto de bienes culturales. Este objetivo permite incorporar criterios culturales en las fases de Formulación, Estructuración y Transacción, sin configurar una instancia adicional de aprobación o autorización, y asegura que los proyectos se desarrollen conforme al régimen especial de protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

V. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

5.1 Análisis de impactos cuantitativos

La propuesta normativa no genera, por sí misma, un costo fiscal directo ni una obligación inmediata de ejecución presupuestal, debido a que su objeto consiste en desarrollar criterios, procedimientos, mecanismos de articulación institucional y reglas de supervisión sectorial para la implementación del Decreto Legislativo N.º 1699. No obstante, sí genera impactos cuantitativos indirectos y medibles, en tanto permite ordenar la identificación, evaluación, priorización y remisión de proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, así como con actividades y servicios culturales susceptibles de promoción en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En consecuencia, sus efectos cuantitativos deberán apreciarse

principalmente a partir del número de proyectos identificados, expedientes sectoriales elaborados, proyectos priorizados, mecanismos de promoción definidos, modelos estandarizados aprobados, asistencias técnicas brindadas y acciones de supervisión sectorial realizadas, así como del número de planes de administración, gestión y puesta en valor aprobados o validados, actos administrativos emitidos para autorizar convenios, convenios publicados, indicadores de cumplimiento supervisados y acciones de monitoreo o actualización de información técnica realizadas.

El impacto cuantitativo de la propuesta debe ser valorado considerando la magnitud del universo de bienes culturales que podrían requerir intervenciones de conservación, recuperación, mantenimiento, gestión y puesta en valor. De acuerdo con la información oficial recogida en esta Exposición de Motivos, el Perú cuenta con más de 31 000 monumentos y sitios arqueológicos, de los cuales 27 060 corresponden a sitios arqueológicos prehispánicos y 4323 a monumentos históricos posteriores al periodo prehispánico. Este universo evidencia que la propuesta normativa opera sobre una problemática de alta escala, en la que la ausencia de mecanismos especializados de evaluación, priorización y estructuración limita la posibilidad de transformar necesidades patrimoniales dispersas en proyectos concretos susceptibles de promoción.

Asimismo, el impacto cuantitativo esperado debe analizarse frente a la limitada disponibilidad de recursos públicos ordinarios para atender la magnitud del patrimonio cultural existente. Conforme se ha recogido en la Exposición de Motivos, el presupuesto total asignado al sector Cultura para el año 2024 ascendió aproximadamente a S/ 737.9 millones, mientras que el presupuesto destinado a inversiones alcanzó S/ 190.4 millones para todo el sector. Si bien se registró una ejecución presupuestal de 97.3 % durante el año 2024, dicha mejora en la ejecución no elimina la brecha estructural existente entre la cantidad de bienes culturales que requieren intervención permanente y los recursos disponibles para atenderlos. Por ello, el reglamento permite generar condiciones para que parte de dicha demanda pueda ser canalizada progresivamente mediante proyectos estructurados con participación privada, sin sustituir el financiamiento público ni alterar el régimen de protección patrimonial.

Desde el punto de vista de la gestión administrativa, la propuesta normativa permitirá medir cuantitativamente la mejora en la capacidad sectorial del Ministerio de Cultura a través de indicadores asociados al procedimiento interno de evaluación y priorización. Entre dichos indicadores pueden considerarse: número de oportunidades de puesta en valor identificadas; número de proyectos evaluados sectorialmente; número de proyectos priorizados; número de expedientes sectoriales elaborados; número de proyectos remitidos a entidades públicas titulares, administradoras o competentes; y número de proyectos en los que se haya identificado el mecanismo aplicable, sea Asociación Público Privada o Proyecto en Activos.

Del mismo modo, la regulación de modelos estandarizados y documentos orientadores permitirá medir impactos cuantitativos vinculados con la uniformización y predictibilidad técnica de la actuación sectorial. En ese sentido, podrán registrarse indicadores como número de modelos estandarizados aprobados mediante resolución ministerial; número de documentos orientadores emitidos; número de tipologías de bienes culturales cubiertas por dichos modelos; número de entidades públicas que los utilicen como referencia; y número de proyectos formulados con base en dichos instrumentos. Asimismo, podrá medirse el número de modelos que identifiquen intervenciones, actividades, servicios

culturales y actividades complementarias compatibles con la naturaleza, características, tipología, estado de conservación, valores culturales y usos culturalmente compatibles de los bienes involucrados. Estos impactos no se expresan necesariamente en gasto inmediato, sino en reducción de costos de transacción, disminución de tiempos de formulación, mejora de la calidad técnica de los expedientes y mayor previsibilidad para las entidades públicas y potenciales inversionistas.

La supervisión sectorial prevista en la propuesta normativa también genera impactos cuantitativos medibles, en tanto permitirá registrar el número de acciones de monitoreo, inspección, verificación, requerimientos de información, observaciones, recomendaciones, alertas y medidas preventivas o correctivas emitidas por el Ministerio de Cultura respecto de proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Este impacto resulta relevante porque transforma la compatibilidad cultural en una condición verificable durante la ejecución, intervención, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación del bien cultural, permitiendo medir no solo cuántos proyectos se promueven, sino también cuántos mantienen condiciones adecuadas de protección patrimonial durante su desarrollo.

Finalmente, la propuesta normativa permitirá cuantificar la articulación institucional generada por el reglamento, a partir del número de entidades públicas titulares, administradoras o competentes que participen en acciones de identificación, formulación, evaluación, priorización, remisión y desarrollo de proyectos; número de asistencias técnicas brindadas por el Ministerio de Cultura; número de mecanismos de intercambio de información implementados; y número de proyectos en los que el Ministerio de Cultura participe técnicamente durante las fases de Formulación, Estructuración y Transacción. En consecuencia, aunque el reglamento no determina ex ante un monto específico de inversión privada movilizadora, sí crea condiciones institucionales y técnicas para que dicha inversión pueda ser progresivamente identificada, estructurada, supervisada y medida a través de indicadores verificables.

5.2 Análisis de impactos cualitativos

La propuesta normativa genera un impacto cualitativo positivo en la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en tanto permite que la promoción de la inversión privada se realice bajo criterios de compatibilidad cultural, puesta en valor integral, especialidad cultural y articulación institucional. De esta manera, la inversión privada no se concibe como una forma de disposición o mercantilización del bien cultural, sino como un instrumento complementario para contribuir a su protección, conservación, recuperación, habilitación, gestión, acceso y uso cultural compatible. La dimensión económica o de aprovechamiento del bien se admite únicamente en cuanto resulte instrumental a su puesta en valor, sostenibilidad, conservación y uso cultural compatible.

Asimismo, la propuesta normativa mejora la calidad de la actuación administrativa del Ministerio de Cultura, al establecer criterios y procedimientos para la identificación, evaluación, priorización sectorial y remisión de proyectos vinculados con bienes públicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Este impacto cualitativo se expresa en una mayor predictibilidad, trazabilidad y uniformidad técnica de las decisiones sectoriales, especialmente mediante la creación del Grupo de Trabajo Sectorial, la elaboración del expediente sectorial y el desarrollo de modelos estandarizados y documentos orientadores. Además, la incorporación de acciones de investigación, registro, documentación, diagnóstico, monitoreo y

actualización de información técnica fortalece la calidad de la información disponible para decidir sobre la puesta en valor de los bienes culturales.

La propuesta también genera un impacto positivo en la seguridad jurídica de las entidades públicas y de los potenciales inversionistas privados, debido a que precisa las condiciones bajo las cuales pueden formularse proyectos vinculados con bienes culturales públicos, así como los límites derivados del régimen especial de protección patrimonial. Este efecto resulta especialmente importante porque reduce la incertidumbre sobre la aplicación de las Asociaciones Público Privadas y los Proyectos en Activos en el ámbito cultural, diferenciando los supuestos aplicables a cada mecanismo y evitando interpretaciones aisladas o contradictorias. Asimismo, la regulación de los convenios de administración con entidades privadas y entidades públicas permite diferenciarlos de los mecanismos de promoción de la inversión privada regulados por la Ley N.º 32441, reforzando la seguridad jurídica sobre su naturaleza, condiciones, límites y efectos.

Desde una perspectiva institucional, la propuesta normativa fortalece la rectoría técnica del Ministerio de Cultura sin generar una instancia paralela de aprobación o priorización de proyectos. En particular, la participación técnica del Ministerio de Cultura durante las fases de Formulación, Estructuración y Transacción permite incorporar criterios culturales desde etapas tempranas del proyecto, asegurando que las decisiones vinculadas con diseño, operación, mantenimiento, gestión o aprovechamiento del bien cultural no se adopten al margen de la especialidad patrimonial.

La propuesta normativa genera, además, un impacto cualitativo relevante en materia de prevención de riesgos patrimoniales. Al regular una supervisión sectorial especializada, la propuesta permite verificar el mantenimiento de las condiciones de compatibilidad cultural durante la ejecución, intervención, operación, mantenimiento, gestión, aprovechamiento o explotación de los bienes culturales involucrados. Con ello, la tutela estatal no se agota en una evaluación inicial, sino que se proyecta durante el ciclo de vida del proyecto mediante acciones de monitoreo, verificación, inspección, requerimientos, observaciones, recomendaciones, alertas y coordinación de medidas preventivas o correctivas.

En términos de gobernanza pública, la propuesta normativa contribuye a superar una lógica fragmentada de intervención sobre los bienes culturales, promoviendo una actuación coordinada entre el Ministerio de Cultura, las entidades públicas titulares, administradoras o competentes, y los integrantes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Este impacto resulta relevante porque el patrimonio cultural puede encontrarse bajo distintas titularidades o administraciones públicas, por lo que su adecuada puesta en valor exige mecanismos de asistencia técnica, intercambio de información, cooperación y coordinación interinstitucional.

La propuesta también tiene un impacto cualitativo positivo en la sostenibilidad de la gestión patrimonial, al permitir que la conservación y puesta en valor de los bienes culturales sea abordada no solo desde una lógica de protección estática, sino también desde una perspectiva de uso cultural compatible, mantenimiento, acceso, interpretación, difusión y gestión sostenible. Esta aproximación resulta coherente con la doctrina que reconoce que el patrimonio cultural, además de su dimensión histórica y cultural, puede ser gestionado como un recurso social y económico, siempre que se preserve su valor cultural y se evite su deterioro o pérdida.

La propuesta también genera un impacto cualitativo favorable en materia de transparencia, trazabilidad y control público de los convenios de administración sobre bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Ello se debe a que exige acto administrativo previo debidamente motivado, plan de administración, gestión y puesta en valor, acreditación de idoneidad o capacidad institucional, indicadores de cumplimiento, reglas aplicables a los ingresos, obligaciones de mantenimiento, conservación, sostenibilidad o reinversión, publicación del acto administrativo y del convenio, así como supervisión sectorial del Ministerio de Cultura.

Finalmente, la propuesta normativa tiene un impacto cualitativo favorable en la preservación del interés público cultural, debido a que establece reglas para que la participación privada se desarrolle bajo límites, condiciones técnicas y supervisión sectorial del Ministerio de Cultura. Ello permite evitar que el interés económico del proyecto desplace la función cultural, social y pública del bien patrimonial.

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

La vigencia de la propuesta normativa no genera modificación, derogación, suspensión ni incompatibilidad con normas del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, desarrolla las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1699, en el marco de la potestad reglamentaria reconocida al Poder Ejecutivo, y precisa las condiciones para su aplicación conforme al régimen constitucional y legal de protección del Patrimonio Cultural de la Nación. En tal sentido, la propuesta normativa se integra al marco jurídico vigente sin alterar la jerarquía normativa ni crear un régimen paralelo al previsto en la Ley N.º 32441.

Asimismo, la propuesta normativa resulta compatible con la Ley N.º 28296, en tanto reafirma que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran sujetos a un régimen especial de protección, conservación, defensa, puesta en valor y uso social compatible. En esa medida, el reglamento no modifica la naturaleza jurídica de dichos bienes ni reduce las competencias del Ministerio de Cultura; por el contrario, ordena su intervención técnica especializada en la identificación, evaluación, priorización, supervisión y articulación de proyectos vinculados con bienes culturales de propiedad pública.

Del mismo modo, la propuesta normativa se articula con la Ley N.º 32441 y su reglamento, en tanto precisa la forma en que los mecanismos de promoción de la inversión privada pueden aplicarse a proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Para ello, introduce criterios sectoriales de compatibilidad cultural, sostenibilidad patrimonial, puesta en valor, supervisión sectorial y participación técnica del Ministerio de Cultura, sin modificar las fases, competencias ni reglas generales del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En consecuencia, la norma reglamentaria opera como una regulación sectorial complementaria, necesaria para aplicar dicho sistema a bienes sujetos a tutela cultural reforzada.

La vigencia de la propuesta también tiene impacto positivo en la legislación administrativa general, en tanto desarrolla mecanismos de coordinación interinstitucional, asistencia técnica, intercambio de información, cooperación administrativa y articulación entre entidades públicas, conforme a los principios y reglas previstos en la Ley N.º 27444. En ese sentido, la propuesta no crea un régimen paralelo ni modifica las competencias previstas en la legislación nacional;

por el contrario, ordena la actuación de las entidades públicas involucradas en la implementación del Decreto Legislativo N.º 1699 y desarrolla instrumentos de gestión administrativa sujetos a motivación, supervisión sectorial y coordinación interinstitucional.

En cuanto a los convenios regulados en las Disposiciones Complementarias Finales, la propuesta normativa no crea nuevos títulos habilitantes ni modalidades autónomas de disposición sobre bienes culturales. Su efecto en la legislación nacional consiste en desarrollar y precisar el alcance de figuras ya previstas en el ordenamiento jurídico, en particular las disposiciones de la Ley N.º 28296 y de la Ley N.º 27444 sobre participación, administración, colaboración y coordinación, asegurando que su aplicación se realice sin afectar la titularidad estatal, la intangibilidad, la imprescriptibilidad, la inalienabilidad ni el régimen especial de protección de los bienes culturales prehispánicos. Asimismo, la propuesta diferencia los convenios de administración de las Asociaciones Público Privadas y de los Proyectos en Activos, y establece condiciones de acto administrativo previo, plan de administración, gestión y puesta en valor, idoneidad, capacidad institucional, indicadores, reglas de ingresos, publicación, supervisión sectorial y control público, sin alterar el régimen legal que les sirve de sustento.

Finalmente, la vigencia de la propuesta normativa genera un impacto ordenador en la legislación nacional, en tanto permite integrar el régimen de protección del Patrimonio Cultural de la Nación con el régimen de promoción de la inversión privada y con las reglas generales de actuación administrativa. De esta manera, se fortalece la coherencia normativa del sistema, se reducen espacios de incertidumbre interpretativa y se dota al Ministerio de Cultura de herramientas reglamentarias para implementar el Decreto Legislativo N.º 1699 bajo criterios de legalidad, especialidad cultural, seguridad jurídica, sostenibilidad patrimonial y subordinación del patrimonio cultural al interés general.

VII. ANÁLISIS DE MEJORA REGULATORIA

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

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

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

En esa línea, el Ministerio de Cultura solicitó a la CMCR la exoneración del AIR Ex Ante. La Secretaría Técnica de la CMCR, mediante comunicación electrónica

de fecha XX de XX de 2026, dirigida al Oficial de Mejora de la Calidad Regulatoria del Ministerio de Cultura, notificó el resultado de su revisión, en los siguientes términos:

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

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

En consecuencia, la presente propuesta normativa se encuentra exonerada de la presentación del AIR Ex Ante y del ACR Ex Ante.

VIII. PUBLICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS OPINIONES SOBRE LA PROPUESTA NORMATIVA

De conformidad con el numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N.° 009-2024-JUS (en adelante, “Reglamento de publicación y difusión normativa”), los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración, a fin de asegurar su debida difusión y fácil acceso. No obstante, el numeral 19.2 del citado artículo establece supuestos exceptuados de dicha publicación previa.

En el presente caso, corresponde aplicar las excepciones previstas en los literales b) y g) del numeral 19.2 del artículo 19 del referido Reglamento de publicación y difusión normativa, debido a que la propuesta normativa desarrolla, principalmente, reglas vinculadas con la gestión interna del Ministerio de Cultura, así como mecanismos de coordinación y articulación administrativa con otras entidades públicas e integrantes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. En efecto, la propuesta regula el procedimiento interno de evaluación y priorización sectorial de proyectos, la conformación y funciones del Grupo de Trabajo Sectorial, la elaboración del expediente sectorial, los modelos estandarizados y documentos orientadores, la supervisión sectorial de las condiciones de compatibilidad cultural y la participación técnica del Ministerio de Cultura en las fases de Formulación, Estructuración y Transacción de los proyectos.

Así, la propuesta normativa se encuentra comprendida en el literal b) del numeral 19.2 del artículo 19 del Reglamento de publicación y difusión normativa, en tanto contiene disposiciones que regulan actos, instrumentos y procedimientos de gestión interna de una entidad de la Administración Pública, así como relaciones interinstitucionales. En particular, el proyecto reglamentario ordena la actuación interna de los órganos competentes del Ministerio de Cultura y precisa la forma en que estos participan técnicamente en la identificación, evaluación, priorización, supervisión y articulación de proyectos vinculados con bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, sin crear procedimientos administrativos a cargo de administrados ni imponer cargas directas a particulares.

Del mismo modo, la propuesta se subsume en el literal g) del numeral 19.2 del artículo 19 del citado Reglamento de publicación y difusión normativa, dado que contiene disposiciones sobre coordinación y gestión administrativa de entidades de la Administración Pública. En efecto, el proyecto desarrolla reglas de coordinación entre el Ministerio de Cultura, las entidades públicas titulares, administradoras o competentes respecto de bienes culturales, y los integrantes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Estas disposiciones tienen por finalidad asegurar que la intervención de las entidades públicas involucradas se realice de manera ordenada, articulada y compatible con el régimen especial de protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

En consecuencia, al tratarse de una propuesta normativa orientada a desarrollar procedimientos internos, instrumentos de gestión sectorial, reglas de participación técnica, mecanismos de supervisión especializada y formas de coordinación interinstitucional e intergubernamental, correspondería exceptuar su prepublicación al amparo de los literales b) y g) del numeral 19.2 del artículo 19 del Reglamento de publicación y difusión normativa. Esta excepción no desnaturaliza la finalidad de transparencia normativa, en tanto la propuesta no regula directamente derechos, obligaciones, infracciones, sanciones o cargas procedimentales aplicables a los administrados, sino que ordena la actuación administrativa necesaria para la implementación del Decreto Legislativo N.º 1699.

No obstante, sin perjuicio de lo señalado, y aun cuando la propuesta normativa se encuentra comprendida en los supuestos de excepción antes indicados, el Ministerio de Cultura dispuso su publicación por medio de la Resolución Ministerial N.º XXX, con la finalidad de fortalecer la transparencia, trazabilidad y participación en el proceso de elaboración normativa. En ese marco, se recibieron comentarios, aportes y observaciones hasta el XX de XXXXX de 2026, los cuales fueron evaluados por los órganos competentes del Ministerio de Cultura y atendidos, de corresponder, en la versión final de la propuesta normativa. Dicha publicación no desvirtúa la aplicación de las excepciones previstas en los literales b) y g) del numeral 19.2 del artículo 19 del Reglamento de publicación y difusión normativa, sino que constituye una medida adicional de apertura institucional orientada a recoger aportes técnicos y mejorar la calidad de la regulación propuesta.