



CAVERO ALVA ALEJANDRO ENRIQUE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres" "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

El Congresista de la República que suscribe, Alejandro Enrique Cavero Alva, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y desarrollado por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA PUESTA EN VALOR DE BIENES CULTURALES INMUEBLES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Artículo único.-

Modifícase el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 6.- PROPIEDAD DE BIEN CULTURAL INMUEBLE INTEGRANTE DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

6.1 Todo bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico es de propiedad del Estado, así como sus partes integrantes y/o accesorias y sus componentes descubiertos o por descubrir, independientemente de que se encuentre ubicado en predio de propiedad pública o privada. Dicho bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación tiene la condición de intangible, inalienable e imprescriptible.

La administración de todos los bienes inmuebles de propiedad pública integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación corresponde al Estado, directamente o a través de terceros del sector privado mediante acuerdos de administración.

Los acuerdos de administración a los que se refiere el párrafo anterior deben contener, bajo sanción de nulidad, la obligación del privado de poner en valor y/o mantener inalterado y en buen estado el inmueble y puede autorizar el desarrollo de otras actividades sin poner en riesgo el inmueble y respetando los parámetros que se establezcan para salvaguardar el valor patrimonial de este.

Los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco no podrán ser administrados por el sector privado mediante acuerdos de administración.

(...)"



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **febrero** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1357/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política del Perú, en su artículo 21° sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, sostiene que "los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública." Asimismo, el artículo 21° de la Constitución Política enfatiza que es responsabilidad del Estado la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

En este sentido, con el mandato constitucional de velar por la adecuada protección y puesta en valor del patrimonio nacional, la Constitución Política —en el mismo artículo— añade que el Estado tiene la potestad de fomentar "...la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional".

Asimismo, el presente proyecto de ley se ajusta a lo establecido por la Ley N° 31414, Ley de Reforma Constitucional que refuerza la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, la cual fue recientemente publicada en *El Peruano* y modifica el artículo 21° de la Constitución Política para determinar —entre otros cambios— que "todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general" y reafirma la potestad que tiene el Estado de fomentar la participación del sector privado en la recuperación y puesta en valor de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

De esta forma, el actual proyecto de ley que incorpora la participación del sector privado en la puesta en valor y administración de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación no solo guarda concordancia con el marco constitucional vigente, sino que sirve de mecanismo para lograr la adecuada protección del patrimonio con relación al actual mandato constitucional.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

a) La deficiente situación registral de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación

Es evidente que el Perú cuenta con una riqueza patrimonial sustancial, cuya puesta en valor y aprovechamiento es crucial para el desarrollo de la identidad nacional. Sin embargo, a pesar del mandato constitucional que dicta que el Estado es responsable de la protección de todos los bienes reconocidos como Patrimonio Cultural de la Nación, la evidencia empírica del actual estado del patrimonio demuestra que este ha fracasado en cumplir con su responsabilidad constitucional. En este sentido, el patrimonio cultural dañado, en abandono o con un desaprovechamiento notorio abunda a lo largo del territorio nacional.

De acuerdo a la *Política Nacional de Cultural al 2030* elaborada por el Ministerio de Cultura y publicada en 2020¹, existen actualmente brechas registrales sustanciales que impiden la adecuada salvaguarda y protección de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural. Por ejemplo, de acuerdo al documento publicado por el ministerio, al 2019 se han identificado un total de 5,473 bienes de patrimonio histórico inmueble, de los cuales 4,963 han sido considerados como bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación². El detalle de estos bienes inmuebles se muestra en el siguiente cuadro elaborado por el Ministerio de Cultura:

Condición	Al 2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
Bienes inmuebles identificados	5,120	67	68	24	36	158	5,473	100%
Bienes inmuebles declarados como integrantes del Patrimonio Cultural	4,930	1	13	4	9	6	4,963	90.6%
Bienes cuya condición de Patrimonio Cultural fue retirada	91	1	2	6	2	4	106	1.9%

¹ Ministerio de Cultura del Perú. (2020). *Política Nacional de Cultura al 2030*. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1025961/PNC_VERSION_FINAL_2.pdf

² *Ibíd.*

No obstante, a pesar de la labor de identificación de los bienes de patrimonio histórico inmueble y su declaración como parte integrante del patrimonio cultural por parte del Ministerio de Cultura, la recuperación y puesta en valor de estos inmuebles ha sido sumamente deficiente. Para poder aprovechar el valor patrimonial real de los inmuebles culturales no solo es necesario identificarlos y declararlos parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sino que también es necesario llevar a cabo una evaluación de los inmuebles para poder explotar su valor patrimonial en beneficio de la ciudadanía y del turismo, así como también propiciar su acceso a la academia para la realización adecuada de trabajos de investigación que promuevan la profundización del conocimiento sobre su relevancia histórica y cultural. Lamentablemente, de acuerdo a un cuadro elaborado por el Ministerio de Cultura y publicado en el mismo documento, se puede ver que del total de 4,963 bienes de patrimonio histórico inmueble declarados como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, solo el 5,37% (261 bienes) se encuentran debidamente registrados respecto a su condición o carga cultural en SUNARP. Asimismo, tan solo el 2,9% (142 bienes) se encuentran saneados física y legalmente y solo el 2,6% (148 bienes) cuentan con proyectos de investigación, conservación y puesta en valor. El detalle se muestra en el siguiente gráfico³:

Total de bienes	Bienes en situación de identificados	Bienes declarados	Bienes registrados	%	Bienes saneados física y legalmente	%	Bienes con proyectos de investigación, conservación y puesta en valor	%
5,473	5,473	4,963	261	5.37%	142	2.9%	148	2.6%

Fuente: Dirección de Patrimonio Histórico Inmueble (al 31.12.19)

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Cultura

Por ende, a pesar de que 4,963 bienes inmuebles han sido declarados como bienes con un significativo valor patrimonial, existe una brecha enorme con respecto a su debida inscripción de la condición o carga cultural en SUNARP, poniendo estos en una situación de desprotección y obstaculizando su puesta en valor.

Con respecto a la situación del patrimonio arqueológico inmueble, las brechas son aún más

³ Ibidem.

notorias. En el mismo reporte del Ministerio de Cultura⁴, se indica que al 2019 se ha identificado la existencia de aproximadamente 25,181 Monumentos Arqueológicos Prehispánicos (MAP), de los cuales tan solo el 10% han sido declarados como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación. De este 10%, solo el 9% de monumentos arqueológicos cuentan con la inscripción registral en SUNARP en relación a su carga cultural. Desafortunadamente, el 97% de todos los sitios arqueológicos declarados no cuentan con un adecuado saneamiento físico y legal, lo que hace imposible su puesta en valor a futuro. El detalle de la situación registral de los monumentos prehispánicos se muestra en el siguiente cuadro elaborado por el Ministerio de Cultura:

Tabla 37. Situación de los Monumentos Arqueológicos Prehispánicos, 2019 (Número)

Monumentos Arqueológicos Prehispánicos (MAP) según etapas		Total
Número total de MAP		25181
Según proceso de declaratoria	MAP que no cuentan con declaratoria de Patrimonio Cultural ni delimitación aprobada	11583
	MAP que cuentan sólo con declaratoria de Patrimonio Cultural	10505
	MAP que cuentan sólo con delimitación aprobada	464
	MAP con declaratoria de Patrimonio Cultural y delimitación aprobada	2588
	MAP cuya declaratoria de Patrimonio Cultural fue retirado	41
Según inscripción en registros públicos (del total de MAP con declaratoria y delimitación aprobada)	MAP que cuenta con Inscripción de carga cultural o inmatriculación en Registros Públicos	257
	MAP por Inscribir	2331

Fuente: Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal (al 18.12.19)

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Cultura

b) El inadecuado aprovechamiento de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación como recursos turísticos

No obstante la deficiente situación registral de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, su gestión y puesta en valor como recursos turísticos por parte del Estado ha sido completamente inadecuada. La imposibilidad del Estado de promover la recuperación y puesta en valor de bienes culturales inmuebles por medio de mecanismos privados no genera los adecuados incentivos para cumplir adecuadamente con los lineamientos de saneamiento, recuperación y gestión de los bienes. En este sentido, por ejemplo, se observa que de los 730

⁴ Ibídem.

sitios arqueológicos identificados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, tan solo el 12% (87 sitios) están actualmente abiertos al público⁵. De estos 87 sitios arqueológicos abiertos al público, solo el 18% (16 sitios) cuentan con un museo de sitio, el 8% (5 sitios) cuentan con alquiler de uso de espacios, 3% (3 sitios) con un sistema de visitas nocturnas y solo el 2% (2 sitios) con el servicio de visitas guiadas. El detalle se puede ver en el siguiente cuadro⁶:

Identificados por el MINCETUR como Recursos Turísticos	730	100%
Abiertos al público	87	12%
Abiertos al público	87	100%
Con museo de sitio	16	18%
Con alquiler de uso de espacios	5	8%
Con visita nocturna	3	3%
Con servicio de guiado	2	2%

Si la cifra de sitios arqueológicos abiertos al público es desagregada por regiones a nivel nacional, se puede ver que la actual situación no contribuye a generar oportunidades de desarrollo turístico —y por ende económico— a lo largo del territorio nacional. En este sentido, de los 87 sitios arqueológicos abiertos al público en general, se puede observar que más de la mitad se encuentran ubicados entre Lima (10 sitios) y Cusco (41 sitios). En regiones norteñas como Piura, Lambayeque y La Libertad, las cuales concentran un significativo legado prehispánico, cuentan con solo 1, 4 y 3 sitios arqueológicos abiertos al público respectivamente. El desagregado total por regiones se muestra en el siguiente cuadro⁷:

Sitios arqueológicos abiertos al público por departamento			
Tacna	-	Amazonas	1
San Martín	-	Arequipa	2
Pasco	-	Ayacucho	2

⁵ Sistema de Información Georeferenciada de MINCETUR – SIGMINCETUR. Disponible en: <https://sigmincetur.mincetur.gob.pe/turismo/> y Resolución Ministerial N° 542-2019-MC. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1259882/RM%20542-2019-MC.pdf>

⁶ Ibídem.

⁷ Resolución Ministerial N° 542-2019-MC. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1259882/RM%20542-2019-MC.pdf>

Huancavelica	-	La Libertad	3
Iquitos	-	Cajamarca	3
Ucayali	-	Huánuco	3
Madre de Dios	-	Puno	3
Tumbes	1	Lambayeque	4
Piura	1	Ancash	4
Moquegua	1	Ica	6
Junín	1	Lima	10
Apurímac	1	Cusco	41

El actual modelo que impide al Estado complementar sus capacidades con las del sector privado para gestionar una adecuada recuperación y puesta en valor del patrimonio arqueológico no sólo pone en riesgo cientos de sitios arqueológicos a nivel nacional, sino que también representa un potencial desaprovechado para generar desarrollo y oportunidades económicas en zonas no tradicionalmente turísticas del país.

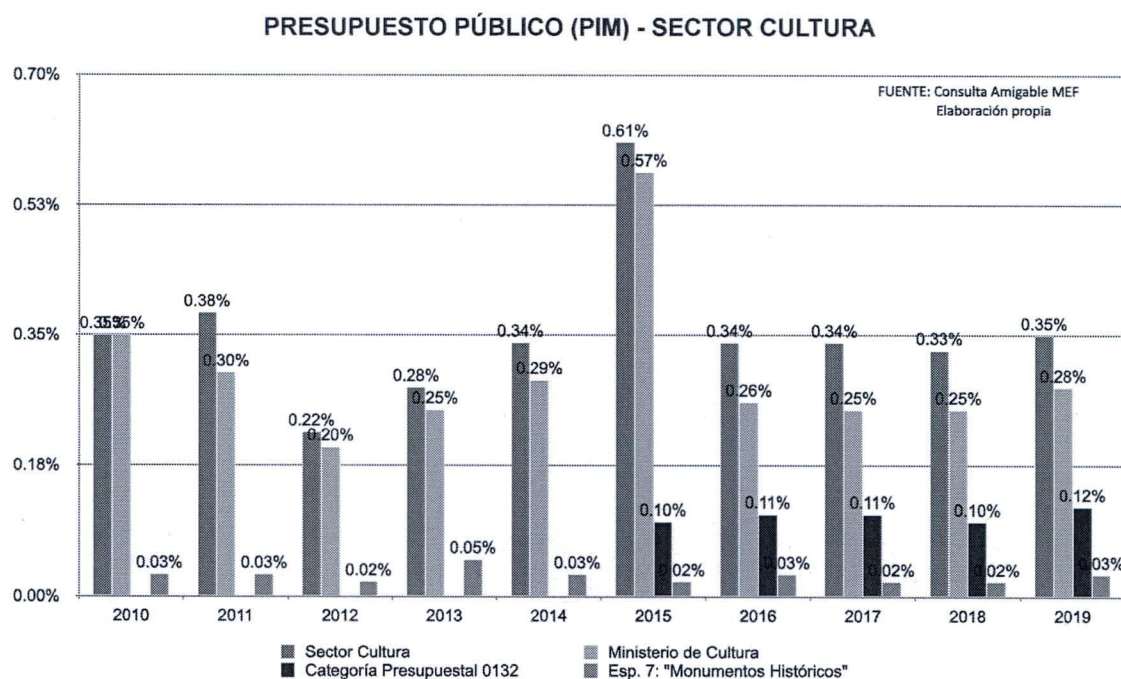
c) Baja disponibilidad de recursos y ejecución del presupuesto sectorial

La falta de recursos públicos y su deficiente calidad de ejecución por parte de las entidades del Estado es un problema que limita sustancialmente al sector público en conjunto. Sin embargo, la desatención por parte del Estado con respecto a la adecuada asignación de presupuesto público es aún más notoria. Como muestra de la desatención presupuestaria, se puede observar que el sector Cultura en general ha recibido recursos públicos que constituyen tan solo el 0,35% del presupuesto aproximadamente. Si se considera el 2019 como ejemplo, se puede ver que el sector recibió el 0,35% de un proyecto de presupuesto total de S/. 168,074,407,244⁸. Asimismo, del mismo presupuesto, tan sólo el 0,12% fue asignado a la partida presupuestal 0132 relacionada a la puesta en valor y uso social del patrimonio cultural⁹. Esta falta de presupuesto limita significativamente las acciones que el Estado —a través del Ministerio de Cultura— puede tomar en beneficio del adecuado saneamiento, recuperación y puesta en valor de los bienes

⁸ Proyecto del presupuesto del sector público para el año fiscal 2020. Disponible en <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/reporte.presupuestal.2020.pdf>

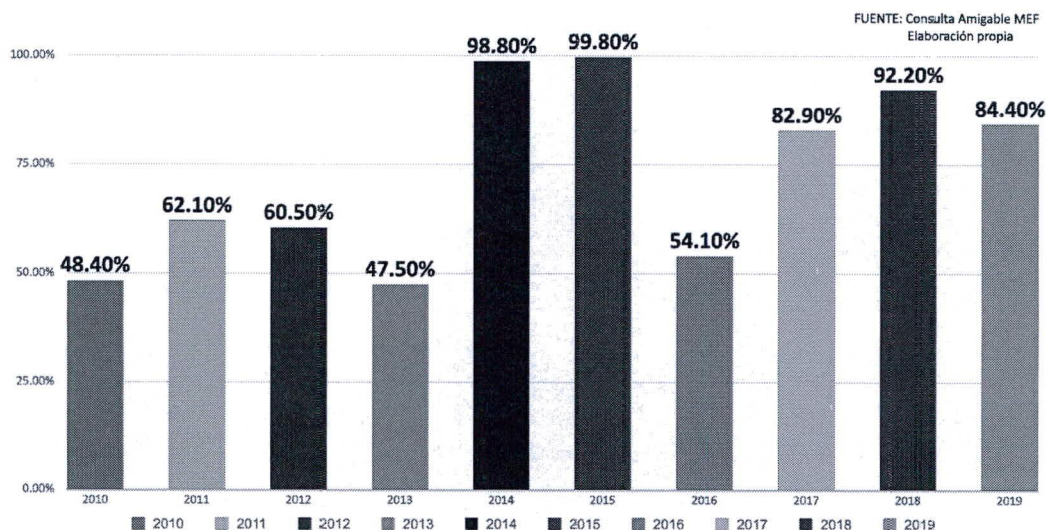
⁹ Programa presupuestal 0132. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0132_2019.pdf

inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. El desagregado de la asignación de presupuesto público al sector Cultura desde el 2010 al 2019 se puede observar en el siguiente gráfico elaborado con información proporcionada por el portal del MEF:



Si bien es evidente que el presupuesto público al sector Cultura es inadecuado para propiciar una sostenida y adecuada recuperación y puesta en valor de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, la inadecuada ejecución del gasto restringe aún más el alcance del sector. Por ejemplo, con respecto a la ejecución del presupuesto público asignado a monumentos históricos, en el 2019 se ejecutó el 84,4%. Si bien han habido picos de adecuada ejecución del presupuesto —tal como el caso del 2014 en el que se llegó a ejecutar el 98,8% del presupuesto asignado—, en general la ejecución del presupuesto ha oscilando alrededor de un promedio de 73% aproximadamente. La data desagregada de la ejecución presupuestal del Esp. 7: "Monumentos Históricos" desde el 2010 al 2019 se muestra en el siguiente gráfico elaborado con información del portal del MEF:

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL - ESP. 7 "MONUMENTOS HISTÓRICOS"



En este sentido, la actual disponibilidad de recursos públicos asignados al sector Cultura, así como su perfectible capacidad de ejecución presupuestal, genera obstáculos para cumplir con el mandato constitucional que responsabiliza al Estado de la recuperación y preservación del Patrimonio Cultural de la Nación. No obstante, de acuerdo con dicho mandato, el Estado puede fomentar la iniciativa privada respecto a la protección del patrimonio. En este sentido, y debido a la carencia de recursos adecuados, es imperativo que la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación incorpore la figura de acuerdos de administración para, de esta forma, aumentar la disponibilidad de recursos a través del sector privado en beneficio de la puesta en valor de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En principio, la configuración de este proyecto de ley y su propuesta de modificar el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación no genera un costo directo al Estado. Sin embargo, a través de su reglamentación, el Ejecutivo deberá delimitar los parámetros para el adecuado funcionamiento de los acuerdos de administración de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, con el fin de salvaguardar su integridad física y su valor cultural en beneficios del país. La reglamentación de dichos acuerdos deberá contemplar las condiciones físicas y geográficas de los inmuebles con el fin de que la

intervención privada no genere daños irreparables que puedan constituir gastos al Estado o el permanente daño o pérdida del valor cultural de los inmuebles.

No obstante, los beneficios económicos que representa el soporte del sector privado a través de acuerdos de administración en beneficio de la recuperación y puesta en valor del patrimonio cultural es extenso. Como se puede observar de la justificación de la propuesta, el Perú cuenta actualmente con una vasta colección de bienes inmuebles con valor cultural que no han sido debidamente recuperados y puestos en valor en beneficio de la ciudadanía y el turismo. En este sentido, la modificación de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación tendrá un impacto sumamente positivo respecto a la diversificación de la oferta turística a nivel nacional, impactando así otros sectores como el hotelero, el gastronómico y el de transporte, entre otros. Asimismo, una mayor oferta turística desarrollada a partir de la recuperación y puesta en valor de los bienes inmuebles con valor cultural representará mayores rentas al erario público a través de un aumento en la recaudación fiscal y un incremento en el empleo local, tanto directo como indirecto.

La iniciativa genera un beneficio que alcanza a todos los peruanos pues al lograr la recuperación, puesta en valor y administración del patrimonio cultural se está permitiendo a la ciudadanía en general beneficiarse del conocimiento de nuestras culturas, de nuestros antepasados, costumbres e historia, todo lo cual será un elemento esencial en la formación de una identidad nacional, de un orgullo de nuestras raíces. Resultará, también, un extraordinario elemento que podrá estar presente en la formación académica de niños y adolescentes que tendrán la oportunidad de conocer desde el sitio mismo aquella historia que aprendían sólo por medio de libros e ilustraciones. Nada de esto, sin embargo, puede lograrse sin el fomento de la inversión privada, pues no es ningún secreto que el sector Cultura no cuenta con los recursos necesarios para realizar ni siquiera parte de la labor pendiente en cuanto al Patrimonio Cultural de la Nación.

En resumen, el impacto económico de la recuperación del patrimonio cultural distribuido a nivel nacional es sumamente beneficioso, no sólo para profundizar los valores de identidad y cultura, sino también para generar mayores oportunidades de desarrollo y crecimiento económico que brinde mayores oportunidades a todos los peruanos.

IV. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta propuesta se encuentra en perfecta concordancia con la legislación nacional ya que busca preservar nuestra identidad cultural, como país al igual que como personas o grupos de personas, con respeto y apertura a la diversidad étnica, cultural, religiosa, entre otros. La Constitución Política del Perú señala, en el numeral 19 del artículo 2° que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Este proyecto de ley busca brindar a todos los peruanos la posibilidad de tener acceso al maravilloso legado cultural que posee el Perú y que hoy es negado por la falta de recursos del Estado para lograr la puesta en valor y administración de valiosos sitios arqueológicos, museos, templos y otros bienes de valor cultural.

En cuanto a la propuesta en sí, ésta busca complementar las normas existentes en materia de asociación entre entidades públicas y privadas para sacar adelante proyectos de recuperación, puesta en valor y administración de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, promoviendo, asimismo, la diversificación y la calidad del turismo en nuestro país.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra en perfecta vinculación con el Acuerdo Nacional, particularmente con la Política de Estado número 3, referida a la afirmación de la identidad nacional, ya que se trata de garantizar que nuestro pueblo tendrá el legado de nuestros antepasados y conozca nuestras raíces para, a partir de ello, entender nuestra diversidad étnica y cultural. Sobre esta política el propio Acuerdo Nacional señala que:

“Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro.

Con este objetivo, el Estado: (a) promoverá la protección y difusión de la memoria histórica del país; (b) desarrollará acciones que promuevan la solidaridad como el fundamento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimule la tolerancia y el respeto a las diferencias, para la construcción de una auténtica unidad entre todos los peruanos; y (c) promoverá una visión de futuro ampliamente compartida reafirmada en valores que conduzcan a la superación individual y colectiva para permitir un desarrollo nacional armónico y abierto al mundo”¹⁰