

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

## COMISIÓN DE CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL PERÍODO LEGISLATIVO DE SESIONES 2020 – 2021

**Señor Presidente:**

Ha llegado para estudio y dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 4149/2018-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco”; presentado por el Grupo Parlamentario “Fuerza Popular”, a iniciativa de la ex Congresista Nelly Cuadros Candia; y
- **Proyecto de Ley 5499/2020-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco para reactivar el turismo”; presentado por el Grupo Parlamentario “Acción Popular”, a iniciativa del Congresista Jorge Vásquez Becerra.

Ambos de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la **Trigésima Primera Sesión Ordinaria** de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, celebrada el 17 de febrero de 2021 **virtualmente en la Plataforma Microsoft Teams**, expuesto y debatido el dictamen, fue aprobado por **XXXXX** por los señores congresistas presentes, con el voto a favor de: (...).

X  
X  
X

Con la licencia de los señores congresistas (...).

X  
X  
X

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### 1.1 Estado procesal del Proyecto de Ley

El **Proyecto de Ley 4149/2018-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco”; ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 5 de abril de 2019.

Posteriormente a ello, con fecha 10 de abril de ese mismo año, la iniciativa mencionada fue decretada a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural como única comisión dictaminadora; ingresando a la misma un día después.

Por su parte el **Proyecto de Ley 5499/2020-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco para reactivar el turismo”; ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 12 de junio de 2020.

Seguidamente con fecha 16 de junio de ese mismo año, la iniciativa legislativa fue decretada e ingresó a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural como única comisión dictaminadora.

### 1.2 Tratamiento procesal legislativo aplicable

Cabe considerar que la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y de dictaminar las iniciativas del ámbito cultural, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que se trata de una ley ordinaria declarativa, estando incurso en el literal a) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso; por lo que se requiere de una votación favorable simple y de doble votación, de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERÉS NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 4149/2018-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco”; contiene un único artículo el cual señala lo siguiente:

- Declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede institucional del Ministerio de Cultura a la Ciudad del Cusco, capital histórica del Perú.

El **Proyecto de Ley 5499/2020-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco para reactivar el turismo”; contiene dos artículos los cuales mencionan lo siguiente:

- Establece como objetivo de la ley el fortalecer el proceso de descentralización y desconcentración nacional por el desarrollo integral del país para el impulso de la reactivación económica regional.
- Declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede institucional del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco de la región del mismo nombre, denominada por la constitución como: Capital Histórica del Perú.

## III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.

## IV. INFORMES Y OPINIONES

### 4.1 Informes y opiniones solicitadas

Habiendo ingresado las presentes iniciativas a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, se solicitó informe y opinión a las siguientes entidades públicas y privadas:



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- Ministerio de Cultura
- Presidencia del Consejo de Ministros.
- Municipalidad Provincial del Cusco.
- Gobierno Regional del Cusco

Se deja constancia que solo se recibió respuesta del Ministerio de Cultura, de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Gobierno Regional del Cusco.

#### 4.2 Informes y opiniones recibidas

- **El Ministerio de Cultura** emitió el Informe N° 000231-2020-OGAJ/MC, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; el cual **OBSERVA** las iniciativas legislativas, manifestando -en resumen- lo siguiente:
  - ✓ Actualmente existe la Dirección Desconcentrada del Cusco, la cual es un órgano que forma parte del Ministerio de Cultura como órgano desconcentrado, encargado de actuar en representación y por delegación del Ministerio; teniendo a su cargo la Unidad Ejecutora 002 que coadyuva a la ejecución de las acciones y proyectos en su ámbito jurisdiccional para el desarrollo integral de la Región; así como, a brindar servicios a nivel desconcentrado, en concordancia con la política del Estado y los planes sectoriales y regionales en materia de Cultura.
  - ✓ Se advierte que el traslado de la estructura organizacional del Ministerio de Cultura, requeriría de una nueva infraestructura física adecuada, que cuente con todos los servicios y recursos presupuestales, financieros, materiales y humanos disponibles y modernos que requiere la entidad para desarrollar sus acciones y/o actividades en materia de sus áreas programáticas de acción.
  - ✓ Un eventual cambio de sede del Ministerio de Cultura no aseguraría una mejor reactivación del turismo, toda vez que dicho cometido está sujeto a objetivos plasmados en políticas nacionales que articulen no solo los

**DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.**

atractivos turísticos de los monumentos y sitios arqueológicos de la región del Cusco, sino del resto de regiones del país, lo cual puede continuar desarrollándose desde la sede central, entendiéndose la facilidad para ejecutar otras políticas transversales con entidades del sector.

- ✓ Si bien en la exposición de motivos se menciona que, por tratarse de una ley declarativa, no representaría gasto al Estado, es posible que dicho traslado, de llevarse a cabo en la realidad, traería como consecuencia que servidores con vínculo permanente tendrían que trasladarse o podría implicar la modificación de las condiciones contractuales o vinculación de otras índoles, incluyendo la conclusión de las relaciones contractuales existentes, lo que perjudicaría evidentemente a un número no determinado de trabajadores y sus respectivas familias.
- ✓ Desde el punto de vista técnico, se debe analizar lo siguiente: **Transporte:** Deberá contar con unidades vehiculares adecuadas a la zona, que permitan el traslado de los Funcionarios de Alta Dirección y de los Órganos de Línea. El mantenimiento de los vehículos deberá ser atendido mediante talleres especializados de la zona. **Infraestructura:** Deberá permitir el acogimiento del número de colaboradores que se determine como necesario para realizar las funciones de las oficinas que se trasladarían a sus instalaciones. Se deberá contar con una oficina de Mantenimiento. Cabe precisar que, al trasladar el Ministerio de Cultura al Cusco, se debe prever contar con una Dirección Descentralizada de Cultura - Lima, que permita atender el mantenimiento de los locales, museos, sitios arqueológicos que se encuentran en Lima”.
- ✓ La cantidad de trabajadores con vínculo laboral que cuenta la Unidad Ejecutora N° 001: Administración General, en su sede central asciende a un total de 1,110 trabajadores; mientras que la **Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco cuenta con un total de 1,449 personas**, sin mencionar a 23 pensionistas. Es decir, esta última cuenta con más trabajadores actualmente.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- ✓ En caso se adopte la decisión de realizar el mencionado traslado, es altamente probable que se genere el cese o extinción de los numerosos vínculos contractuales existentes, sin mencionar el álgido rechazo de los trabajadores nombrados y los contratados a plazo indeterminado, y de sus respectivas representaciones sindicales.
- ✓ El artículo 109 de la Constitución Política del Perú establece que “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”. En tal sentido, una ley constituye un precepto por el cual se manda o prohíbe algo, siendo su cumplimiento obligatorio. Por lo tanto, de aprobarse la propuesta normativa, se está obligando al Poder Ejecutivo a realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo prescrito por la Ley; siendo esto así, no es correcto afirmar que los Proyectos de Ley no contravienen lo establecido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, toda vez que a través de la declaración propuesta se establece una obligación al Poder Ejecutivo de realizar las acciones necesarias para el traslado de la sede central del Ministerio de Cultura a la ciudad de Cusco, lo cual ocasionará gastos al erario nacional.
- ✓ Recalca que el sustento que justificaría los proyectos de ley estudiados, viene dado por la situación de emergencia que atraviesa el país, sin embargo, no se han desarrollado los argumentos que sustentan las razones por las que el cambio de la sede institucional a la ciudad de Cusco, contribuirá a paliar los estragos de la pandemia en dicha región. A lo indicado, se debe agregar el hecho que adicionalmente se hace referencia al artículo 49 de la Constitución Política del Perú, respecto a la designación de Cusco como capital histórica del Perú para también sustentar el cambio, sin embargo, dicho argumento no se condice con el motivo principal que sustentan los proyectos de ley.
- **La Presidencia del Consejo de Ministros** emitió el Informe N° D001250-2020-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; el cual señala **NO VIABLE** las iniciativas legislativas, manifestando -en resumen- lo siguiente:



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- ✓ Si bien en el análisis costo beneficio de los Proyectos de Ley N° 4149/2018-CR y 5499/2020-CR se señala que estos no representan gasto al Estado por tratarse de leyes declarativas que buscan que el Poder Ejecutivo realice acciones que garanticen un mayor acercamiento del Estado a los ciudadanos en concordancia con el proceso de descentralización, debe tenerse en cuenta que ante un eventual traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco, como consecuencia de la declaratoria de interés nacional y necesidad pública planteada, **se estaría generando de manera indirecta una obligación de gasto y, por tanto, vulnerando lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, según el cual, “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.**
  
- ✓ De otro lado, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa (en adelante el Reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 008- 2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes.

De igual forma, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) aplicado a un proyecto de ley debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Bajo esos puntos, y luego de analizar los proyectos de ley, estos no cumplen con incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria.

- ✓ En el caso de las propuestas normativas materia de análisis, de la revisión de la exposición de motivos no se advierte de qué manera el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad de Cusco contribuirá a lograr el objetivo que se plantea en las mismas, es decir, el fortalecimiento del





DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

proceso de descentralización; por cuanto, como bien lo indica la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, dicho proceso es una política de Estado permanente que busca garantizar la provisión de servicios a la población en general y, en esa medida, en la exposición de motivos no se profundiza de qué manera el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad de Cusco contribuirá a lograr dicho fin, sobre todo si se tiene en cuenta que las funciones del Ministerio de Cultura tienen un alcance nacional y no solo están referidas a materia de patrimonio histórico cultural sino también de interculturalidad a nivel nacional.

- **El Gobierno Regional del Cusco** emitió el Oficio N° 370-2020-GR-CUSCO/DIRCETUR-DR, el cual acompaña el Informe N° 122-2020-GR-CUSCO/DIRCETUR-DES-DT, de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo Cusco. Dicho informe señala **viable** la iniciativa legislativa, manifestando -en resumen- lo siguiente:
  - ✓ Es una de las ciudades más afectadas por la pandemia del COVID-19, por ende su economía y el 30% de su población económicamente activa quedo desempleada, ya que la ciudad del Cusco es una de las regiones cuya actividad principal es el turismo, la promoción y puesta en valor de los sitios arqueológicos quedarían paralizados y sin actividad los principales espacios arqueológicos como Machu Picchu, Ollantaytambo, Písaq, Valle Sagrado de los incas, la ciudad del Cusco y otros atractivos turísticos, que constituían fuentes de ingreso económico de los ciudadanos cusqueños.
  - ✓ Las iniciativas coadyuvarían en la descentralización con la instalación de la sede del Ministerio de Cultura en la región Cusco, lo que permitiría que los sitios arqueológicos que muchos de ellos fueron declarados Patrimonio del Nación, sean conservados y puestos en valor.
  - ✓ El turismo en la región Cusco, es una de las principales actividades económicas, después de la actividad minera, de acuerdo a las estadísticas de Turismo del 2017, publicadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el 6,3% del total de viajes fue vacaciones en un 45,6% y respecto





DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

al nivel de satisfacción de los visitantes fue el de 87,3%, obteniendo en los servicios de restaurantes y atención personal, lo que significa que se tiene una atención de calidad en los servicios turístico que se ofertan en la región.

- ✓ Señala que la Dirección Desconcentrada de Cusco es parte del Ministerio de Cultura, percibiría por el ingreso del boleto Turístico, el 30% del monto total, para el cumplimiento de las funciones que le corresponden en la normatividad vigente, estipulado en la Ley del Boleto Turístico.
- ✓ Considera que al ser el departamento del Cusco uno con mayor afluencia de turistas, como lo evidencia las estadísticas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, cuenta con oferta turística variada, servicio turísticos con estándares de calidad, tiene la mayor cantidad de recursos turísticos naturales y culturales del país, aspectos que ameritan el traslado del indicado Ministerio a la región Cusco, para la sustentabilidad de la actividad cultural y económica, ya que el turismo, además constituye una de las principales actividades económicas de la región.

## V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Las iniciativas legislativas examinadas proponen la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco para reactivar el turismo”.

En relación a ello, y a fin de realizar un mejor análisis, esta Comisión considera pertinente abordar, en primer lugar, **los parámetros que establece Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, para el diseño y estructura de la Administración Pública**; en segundo lugar, **conocer si los fundamentos de las iniciativas legislativas estudiadas justifican adecuadamente el cambio de sede del Ministerio de Cultura de la ciudad de Lima a la ciudad del Cusco**; en tercer lugar, **conocer si un proyecto de ley declarativo puede exigir acciones que irroguen gasto al tesoro público y afectación a los derechos laborales de trabajadores nombrados**

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

**del sector público; y por último, en cuarto lugar, señalar la viabilidad o inviabilidad de la propuesta legislativa en base al análisis realizado.**

A continuación el desarrollo de ello:

### **5.1 Parámetros que establece Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, para el diseño y estructura de la Administración Pública**

La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, tiene como objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización del Estado, en todas sus instituciones e instancias. Teniendo como meta alcanzar un Estado:

- a) Al servicio de la ciudadanía.
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
- f) Fiscalmente equilibrado.

De esta forma, esta ley mediante su artículo 5 estableció las siguientes acciones:

- a. Mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios coadyuvando al cierre de brechas.
- b. Concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables.
- c. Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.
- d. Mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y en la utilización de los recursos del Estado, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- e. Revalorización de la Carrera Pública, se pone especial énfasis en el principio de la ética pública y la especialización así como el respeto al Estado de Derecho.
- f. Institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.
- g. Regulación de las relaciones intersectoriales.
- h. Promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Ahora bien, en relación a las propuestas legislativas examinadas, debemos resaltar que el literal c) establece la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales. Es así que actualmente los Direcciones Desconcentradas de los Ministerios permiten un trabajo articulado con los sub niveles de gobierno, ya sea regionales o locales. De igual forma la ley en mención señala que toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

En otras palabras, cada entidad del Estado debe tener conocimiento de sus funciones para así pueda ser fiscalizado el cumplimiento de sus metas de acuerdo al sector que representa.

De lo citado, y en relación al caso concreto, tenemos que la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, establece en su artículo 5, que el Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en:

- a) La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- b) La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales.
- c) El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
- d) El seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local sobre sus áreas programáticas de acción y la política de Estado en materia de cultura.
- e) La aplicación de las políticas nacionales en materia de cultura considerando a los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos privados que operan en el campo de la cultura.
- f) La implementación y administración del sistema de registros nacionales relativo a los bienes de patrimonio cultural, creadores, productores de arte, de especialidades afines, de las manifestaciones culturales; y de personas naturales y jurídicas que realizan actividades culturales.
- g) El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.
- h) La promoción de la participación activa de las diversas organizaciones u organismos de la sociedad peruana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas nacionales en materia cultural.
- i) La promoción de la creación cultural en todos sus campos, el perfeccionamiento de los creadores y gestores culturales y el desarrollo de las industrias culturales.
- j) El diseño, conducción y supervisión de los sistemas funcionales en el ámbito de la cultura asegurando el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.

Las actividades señaladas las lleva a cabo el Ministerio de Cultura en las regiones a través de las Direcciones Desconcentradas de Cultura (DDC), las cuales son órganos desconcentrados conforme se establece en el artículo 96 del ROF del Ministerio de Cultura, siendo estos responsables de ejercer de manera desconcentrada las funciones ejecutivas del Ministerio, en materia de Patrimonio Cultural de la Nación, material e inmaterial, gestión cultural e industrias culturales y otros.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

La Dirección Desconcentrada de Cusco, que se plantea convertir en sede central, es un órgano que forma parte del Ministerio de Cultura como órgano desconcentrado, encargado de actuar en representación y por delegación del Ministerio; teniendo a su cargo la Unidad Ejecutora 002 que coadyuva a la ejecución de las acciones y proyectos en su ámbito jurisdiccional para el desarrollo integral de la Región; así como, a brindar servicios a nivel desconcentrado, en concordancia con la política del Estado y los planes sectoriales y regionales en materia de Cultura.

De lo expuesto, se desprende que el Poder Ejecutivo ha cumplido con lo señalado en la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en relación al proceso de descentralización y desconcentración de funciones. Tal es así, que el sector cultura cuenta con funciones detalladas tanto para el Ministerio de Cultura, como para sus direcciones desconcentradas. Esto permite una medición de las metas asignadas para este sector.

Esto último es de mucha importancia, toda vez que los proyectos de ley estudiados ponen en discusión la eficiencia y eficacia del Ministerio de Cultura en su trabajo, añadiendo que el cambio de sede a la ciudad del Cusco promovería un mayor turismo al País, lo cual, para efectos del presente dictamen, debería estar debidamente sustentado en la exposición de motivos de las iniciativas legislativas examinadas, los cuales son analizadas en el siguiente punto.

## **5.2. Fundamentos de las iniciativas legislativas estudiadas, que justificarían el cambio de sede del Ministerio de Cultura de la ciudad de Lima a la ciudad del Cusco**

Esta Comisión considera pertinente conocer los fundamentos usados por ambas iniciativas legislativas examinadas para justificar el cambio de sede del Ministerio de Cultura de la ciudad de Lima a la ciudad del Cusco.

Por su parte, el **Proyecto de Ley 4149/2018-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

ciudad del Cusco”; señala como argumentos que justifican el cambio de sede, en síntesis, los siguientes:

- Todos los organismos que integran al Ministerio de Cultura se encuentran en la ciudad de Lima (Biblioteca Nacional del Perú, Gran Teatro Nacional y Archivo General de la Nación); sin embargo el artículo 49 de la Constitución Política establece que si bien es cierto la capital de la República del Perú es la ciudad de Lima, su capital histórica es la ciudad del Cusco. Esto Guarda relación con la importancia y los reconocimientos que tiene ésta ciudad, tanto por haber sido la capital del Tawantinsuyo, como por ser el principal eje del turismo y por su destacable patrimonio cultural de la nación.
- Destaca que todos los ministerios y la mayoría de entidades públicas se han establecido en Lima, sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece una excepcionalidad a la centralización de entidades públicas. Al respecto, el artículo 1 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, señala que la sede de dicha institución se encuentra en la ciudad de Arequipa. Dicha norma guarda concordancia con el artículo 304 de la Constitución Política de 1979, la cual establecía lo mismo.
- Señala que por la naturaleza del Ministerio de Cultura, éste debe de establecerse en una zona del territorio nacional donde se encuentra cerca de las más importantes manifestaciones históricas y de folclore de nuestro país, con la finalidad de fortalecer los mecanismos que permitan rescatar y preservar ese patrimonio que en buena parte corre el peligro de perderse.
- Que al encontrarse Machu Picchu en el departamento del Cusco, y siendo éste una de las 7 maravillas del mundo, se justifica el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco.
- Existe antecedentes de proyectos de ley relacionados al traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco, tales como: Proyecto de Ley 4219/2010-GL, 4175/2010-CR y 632/2006-CR.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

Por otro lado, el **Proyecto de Ley 5499/2020-CR**, que propone la “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el traslado de la sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco para reactivar el turismo”; señala como argumentos que justifican el cambio de sede, en síntesis, los siguientes:

- Es la capital histórica de los incas.
- Producto de la pandemia el departamento del Cusco se ha quedado sin actividades comerciales y con el 30% de su población económicamente activa (PEA) desempleada. Los expertos pronostican que tardaría un promedio de dos años para recuperar la estabilidad económica perdida.
- En el contexto de pandemia y reducción del turismo el Ministerio de Cultura debería ser trasladado al departamento del Cusco, donde se encontraría cerca de las más importantes manifestaciones históricas y de folclore de nuestro país (Machu Picchu), con la finalidad de fortalecer los mecanismos que permiten rescatar y preservar ese patrimonio que en buena parte corre el peligro de perderse y dejar en desamparo a los trabajadores en el sector turístico ocasiones por la pandemia COVID-19.
- La descentralización del Perú es una política de Estado, la cual está establecida como tal en el Acuerdo nacional, siendo viable el traslado de la sede del Ministerio de Cultura.
- La Constitución Política en su artículo 49 ha establecido que la capital de la República del Perú es la ciudad del Lima, pero su capital histórica es la ciudad del Cusco, siendo razón suficiente para reconocer la descentralización del Ministerio de Cultura, para un desarrollo integral del país y reactivar la economía por la pandemia.
- La ciudad del Cusco cuenta con varios reconocimientos y títulos honoríficos que demuestran su relevancia cultural para el Perú.





DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

- La Constitución política establece en su artículo 188 que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia las instancias descentralizadas, los objetivos no se cumplieron por el contrario lo que primo en el país es un centralismo mal planificado y sin horizonte, una evidencia clara el destape en la situación de la pandemia COVID-19.
- Según el último censo del INEI, en el año 2017 había 1 millón 205 mil 527 habitantes, en sus 13 provincias. Cusco tenía como población económicamente activa (PEA) A 777 MIL 211 personas; sin embargo hoy un 30 % de ese PEA está desempleado como producto de la pandemia (226 mil 534 personas).

**Esta Comisión, luego de un análisis de los fundamentos señalados en la exposición de motivos de cada proyecto de ley, no encuentra algún fundamento que justifique, en términos de eficiencia<sup>1</sup> y eficacia<sup>2</sup>, que el trabajo hecho por el Ministerio de Cultura desde su sede en Lima sea ineficiente e ineficaz, o que desde la sede en Cusco el trabajo sería más productivo a nivel nacional en materia de Cultura.**

Al respecto, esta Comisión puede señalar que en los últimos años el Ministerio de Cultura, desde su sede en Lima, ha sido diligente en delinear sus políticas públicas y metas que desea llegar en un tiempo determinado. Tal es así, que el 20 de julio del año 2020, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo 009-2020-MC, por el cual aprueba su “Política Nacional de Cultura al 2030”. Esto como una muestra de demarcar sus objetivos prioritarios, señalar indicadores de avance y designar claramente

<sup>1</sup> De acuerdo a la Real Academia Española, la eficiencia es: Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

Visto en: <https://dle.rae.es/eficiencia>

<sup>2</sup> De acuerdo a la Real Academia Española, la eficacia es: Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Visto en: <https://dle.rae.es/eficacia>

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

responsables dentro de su estructura. Todo ello, respetando y optimizando la descentralización señalada en nuestra Carta Fundamental<sup>3</sup>.

**Si bien es cierto, ambos proyectos de ley se fundamentan en la relevancia histórica de la Ciudad del Cusco, por haber sido la capital del imperio del Tawantinsuyo, la acción que promueven implica un gasto al tesoro público y la afectación de derechos laborales de los actuales trabajadores del Ministerio de Cultura; no justificando como se evitaría ello en su exposición de motivos.**

Esto último, contraviene el artículo 2 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el cual señala taxativamente lo siguiente:

***“Artículo 2.- DE LOS PROYECTOS DE LEY***

*Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.”*

En resumen, **las iniciativas legislativas examinadas no justifican en su exposición de motivos como el cambio de sede impactaría positivamente en términos de eficiencia y eficacia el trabajo del Ministerio de Cultura. De igual forma no fundamentan como se evitaría el gasto público que implica el cambio de sede y la afectación de derechos laborales de los actuales trabajadores.**

Bajo lo expuesto, **esta Comisión encuentra inconsistencias en la fundamentación de ambos proyectos de ley** para el cambio de sede del Ministerio de Cultura a la ciudad del Cusco.

**5.3. ¿Un proyecto ley declarativo puede exigir acciones que irroguen gasto al tesoro público y afectación a los derechos laborales de trabajadores nombrados del sector público?**

Tal como lo ha dicho esta Comisión, el fin perseguido por las iniciativas legislativas examinadas trae consigo un gasto al tesoro público, así como la vulneración del derecho al trabajo de muchos empleados nombrados del Ministerio de Cultura, quienes ya tienen derechos adquiridos en el tiempo.

<sup>3</sup> Del artículo 188 al 199 de la Constitución Política del Perú.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

En relación al incremento del gasto público como consecuencia del alquiler del nuevo local, mudanza, entre otros, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

*“Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...).”*

De igual manera, en lo que refiere a la cantidad de trabajadores con vínculo laboral en el Ministerio de Cultura, sede central, la opinión alcanzada por dicha institución señala: *“Unidad Ejecutora N° 001: Administración General, en su sede central asciende a un total de 1,110 trabajadores; mientras que la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco cuenta con un total de 1,449 personas, sin mencionar a 23 pensionistas. (...)”*

En otras palabras, de llegarse a trasladar la sede central del Ministerio de Cultura al Cusco tendría que compensarse económicamente a los trabajadores nombrados que no puedan viajar a la sede del Cusco, que implicaría un incremento del gasto público, así como concluir muchos contratos laborales a tiempo determinado que actualmente tiene el ministerio, toda vez que se contaría con una reducida Dirección Desconcentrada de Lima. **Todo esto vulnerando los derechos laborales que tiene todo trabajador señalados en nuestra Carta Fundamental**<sup>4</sup>.

De esta forma, esta Comisión puede señalar enfáticamente que los objetivos de ambas iniciativas legislativas examinadas irrogan gasto público y afectan derechos laborales ya adquiridos por trabajadores de ese sector, no obstante, cabe la pregunta ¿un proyecto de ley declarativo puede fomentar el gasto público y la afectación de derechos laborales?

En relación a ello, esta Comisión considera que si bien es cierto, un proyecto de ley declarativo busca exhortar al Poder Ejecutivo la ejecución de acciones, **estas no pueden significar contradecir lo señalado por la Constitución Política del Perú, pues de hacerlo carecerían de validez constitucional**. De esta manera, para el caso concreto, de aprobarse las propuestas legislativas examinadas, el Poder Ejecutivo tendría la obligación de tomarlo en cuenta en un futuro, pues en buena cuenta una ley tiene carácter mandatorio, es decir, es exigible a las relaciones y situaciones jurídicas existentes<sup>5</sup>.

#### 5.4. Inviabilidad de las propuestas legislativas

<sup>4</sup> Artículo 22, 23, 24, 26 y 27 de la Constitución política del Perú.

<sup>5</sup> Artículo 103 de la Constitución Política.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

En resumen, esta Comisión considera inviable las propuestas legislativas examinadas por los siguientes motivos:

1. Los fundamentos señalados en la exposición de motivos de los proyectos de ley examinados **no justifican, en términos de eficiencia y eficacia, que el trabajo hecho por el Ministerio de Cultura desde su sede en la ciudad de Lima sea ineficiente e ineficaz, o que si desde la sede en la ciudad del Cusco el trabajo sería mucho más productivo a nivel nacional en la materia de Cultura.**
2. Si bien es cierto las iniciativas legislativas examinadas tienen una naturaleza declarativa, al convertirse en leyes inmediatamente ostentarían un carácter mandatorio, es decir, serían exigibles a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Esto traería consigo la exigencia del cambio de la sede del Ministerio de Cultura, el cual requeriría presupuesto para: a) mitigar el impacto negativo en los derechos laborales de los actuales trabajadores nombrados, a través de negociaciones colectivas; y b) los gastos de logística, transporte, alquiler, entre otros, para una nueva sede en la Ciudad del Cusco. **Ambas situaciones al incrementar el gasto público contravienen el artículo 79 de la Constitución Política, el cual señala que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar el gasto público.**
3. Que al afectar directamente los derechos laborales de los trabajadores nombrados del Ministerio de Cultura, que no se podrían mudarse a la ciudad del Cusco, **se estaría vulnerando los artículos 22, 23, 24, 26 y 27 de la Constitución Política del Perú, relacionados a derechos laborales, careciendo la futura ley de validez constitucional.**

Por estas razones el proyecto de ley examinado es inviable.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, como resultado del análisis respectivo y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4149/2018-CR Y 5499/2020-CR, LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y DE NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO.

Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 4149/2018-CR y 5499/2020-CR, **LOS CUALES PROPONEN DECLARAR DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL TRASLADO DE LA SEDE DEL MINISTERIO DE CULTURA A LA CIUDAD DEL CUSCO PARA REACTIVAR EL TURISMO**, y por consiguiente su envío al **ARCHIVO**.

Dese cuenta,

Sala de Comisiones,

Lima, 17 de febrero de 2021.

---

**ALCIDES RAYME MARÍN**  
Presidente  
Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural