

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

Señora Presidente:

Ha llegado para estudio y dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural el **Proyecto de Ley 5830/2020-CR**, que propone la “Ley de fortalecimiento del sector cultura y el sector turismo a través de su integración en el Ministerio de Cultura y Turismo”; presentado por el Grupo Parlamentario “Acción Popular”, a iniciativa del señor congresista Jorge Vásquez Becerra; de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la **Cuadragésima Sesión Ordinaria** de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, celebrada el 12 de mayo 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

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

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Estado procesal del Proyecto de Ley

El **Proyecto de Ley 5830/2020-CR**, que propone la “Ley de fortalecimiento del sector cultura y el sector turismo a través de su integración en el Ministerio de Cultura y Turismo”; ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 22 de julio de 2020.

Posteriormente a ello, con fecha 27 de julio de ese mismo año, la iniciativa mencionada fue decretada e ingresó a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión

dictaminadora; y de igual forma, con la misma fecha, fue decretada e ingresó a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural como segunda 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, 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.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 5830/2020-CR**, propone la “Ley de fortalecimiento del sector cultura y el sector turismo a través de su integración en el Ministerio de Cultura y Turismo”; contiene veinte tres (23) artículos, diez (10) disposiciones transitorias y una (1) Disposición Complementaria Derogatoria, los cuales, en síntesis, señalan lo siguiente:

- El objeto de la ley es fortalecer a los sectores cultura y turismo a través de su integración en el Ministerio de Cultura y Turismo – MINCULTUR, complementando sus objetivos, competencias y funciones, con una visión armónica de modernización de la gestión del Estado, para la obtención de mayores niveles de eficiencia y eficacia, así como optimizar el uso de los recursos públicos.
- Señala que el sector Cultura y Turismo comprende al Ministerio de Cultura y Turismo, a las entidades a su cargo, a las organizaciones públicas de nivel nacional, a los organismos públicos descentralizados, a los proyectos y otros niveles de gobierno que realizan actividades vinculadas a su ámbito de



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

competencia, incluyendo a las personas naturales o jurídicas vinculadas a las actividades referidas al sector cultura y turismo.

- Menciona que en cumplimiento del artículo 49 de la Constitución Política del Perú propone establecer como sede institucional del Ministerio de Cultura y Turismo a la ciudad del Cusco en su calidad de capital histórica del Perú.

- Establece como áreas programáticas de acción:

Las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura y Turismo ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes:

- a) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial.
- b) Creación cultural contemporánea y artes vivas.
- c) Gestión cultural e industrias culturales.
- d) Pluralidad étnica y cultural de la Nación.
- e) Turismo y servicios turísticos.
- f) Artesanía.

- Menciona que el Ministerio de Cultura y Turismo es el organismo rector en materia de cultura y turismo, y en ese sentido define, formula, dirige, ejecuta, coordina, supervisa, evalúa y fiscaliza las políticas nacionales del Estado en materia de cultura y de turismo. Las cuales son aplicables y de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura y turismo.

- Establece que en materia cultura ejerce competencias, exclusivas y excluyentes, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en:

1. 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.
2. 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 Turismo y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos,



la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.

3. 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.
 4. 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.
 5. 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.
 6. El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.
 7. 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.
 8. 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.
 9. 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.
 10. Las demás que señala la ley.
- Dispone que en materia de turismo ejerce competencia exclusiva respecto de los otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, a fin de cumplir los siguientes objetivos:
 1. Promover e impulsar el desarrollo sostenible de la actividad turística, incluyendo la artesanía. Como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

- favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo;
2. Contribuir al proceso de fortalecimiento de la identidad, el respeto a la diversidad cultural, y al proceso de integración nacional y regional, fomentando la conciencia turística;
 3. Promover el uso racional y sostenible con fines turísticos del Patrimonio Cultural y Natural de la Nación, procurando la conservación de las formas de vida, costumbres e identidad cultural de las comunidades involucradas en el desarrollo de la actividad turística y la mejora de su calidad de vida;
 4. Fortalecer la actividad turística descentralizada a través de los gobiernos regionales y locales, la comunidad organizada y el sector privado;
 5. Promover el desarrollo de la actividad artesanal, a través del incremento de la productividad y competitividad de sus agentes, fortaleciendo su identidad y su acceso al mercado nacional y de exportación; y
 6. Preservar a través de la producción artesanal los valores culturales, históricos y la identidad nacional.
- Dispone como competencias compartidas con los gobiernos regionales o gobiernos locales los siguientes:
 - a) Con los gobiernos regionales en materia de patrimonio cultural, creación y gestión cultural e industrias culturales: dictar normas y lineamientos técnicos para la protección, defensa, conservación, difusión y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la Nación; y la promoción, desarrollo de mecanismos, estrategias y programas en coordinación con los gobiernos locales, con criterios de interculturalidad.
 - b) Con los gobiernos locales en materia de patrimonio cultural, creación y gestión cultural e industrias culturales: prestar apoyo técnico y coordinar las acciones para la defensa, conservación, promoción, difusión y puesta en valor de los monumentos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.
 - c) Con los gobiernos regionales y locales en materia de turismo, dictar normas y lineamientos técnicos para la protección, defensa, conservación, difusión y promoción de los recursos turísticos y la generación de productos turísticos; y desarrollar mecanismos, estrategias y programas en coordinación con los



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

gobiernos regionales y locales, teniendo en cuenta las competencias establecidas en la Ley 29408 Ley General de Turismo; así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

- Menciona que la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y Turismo se rige por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la propuesta en mención.
- Menciona que el Ministerio de Cultura y Turismo tiene la siguiente estructura orgánica básica:
 - 1) **ALTA DIRECCIÓN.** Está conformada por:
 - Ministro.
 - Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales.
 - Viceministro de Interculturalidad.
 - Viceministro de Turismo
 - Secretario General.
 - 2) **ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL.** Es la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en el Ministerio de Cultura y Turismo y se regula conforme a la ley y normativa sobre la materia. Está ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura del Ministerio.
 - 3) **ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA.** El Ministerio de Cultura y Turismo cuenta con oficinas generales destinadas al cumplimiento de sus funciones sustantivas. Se crean mediante decreto supremo y están conducidas por un jefe designado mediante resolución ministerial.
 - 4) **ÓRGANOS DE LÍNEA.** El Ministerio de Cultura y Turismo cuenta con las direcciones generales que proponen y ejecutan las políticas públicas del sector cultura. Se crean mediante decreto supremo y están conducidas por un director general designado mediante resolución ministerial.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

- Establece que el Ministerio de Cultura y Turismo tiene los siguientes organismos públicos adscritos:
 1. Biblioteca Nacional del Perú (BNP).
 2. Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP).
 3. Academia Mayor de la Lengua Quechua.
 4. Archivo General de la Nación (AGN).
 5. Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ.
 6. Centro de Formación en Turismo – CENFOTUR.
 7. Plan COPESCO Nacional.

- Señala que los órganos de administración interna se organizan mediante oficinas generales con la finalidad de cumplir con las funciones de planeamiento, presupuesto, asesoría jurídica, recursos humanos, comunicación, gestión de medios materiales y demás que sean necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones sustantivas del Ministerio de Cultura y Turismo.

- Menciona que los órganos de línea se organizan mediante direcciones generales necesarias para proponer y ejecutar políticas públicas de cultura. Las direcciones generales realizan las funciones sustantivas a cargo de la entidad, en coordinación directa con los gobiernos regionales y locales respectivos.

- Menciona que el Ministerio de Cultura y Turismo coordina con los gobiernos regionales y locales y con otros organismos del Estado la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y la evaluación de su cumplimiento, a través de los siguientes mecanismos:
 - a) Desarrollar sistemas de información y mecanismos que contribuyan al cumplimiento de las competencias compartidas en materia de cultura.
 - b) Facilitar a los gobiernos regionales y locales la información que requieran para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias en estas materias.
 - c) Implementar un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar el cumplimiento de las normas en materia de cultura.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

- d) Orientar y prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas y de los planes estratégicos regionales.
 - e) Proporcionar a los gobiernos regionales y locales la cooperación, capacitación y asistencia técnica que estos requieran para el ejercicio de las competencias transferidas.
 - f) Celebrar convenios interinstitucionales con los gobiernos regionales y locales para el mejor cumplimiento de las funciones del Ministerio de Cultura y Turismo.
 - g) Otros mecanismos de articulación y coordinación que considere pertinente.
- Los recursos del Ministerio de Cultura y Turismo están constituidos por:
 - a) Los asignados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.
 - b) Los recursos directamente recaudados.
 - c) Los ingresos que se obtienen por la aplicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Sector; así como por la prestación de los servicios no exclusivos;
 - d) Las donaciones y transferencias que en su favor efectúen las instituciones y organismos públicos, así como las personas naturales o jurídicas privadas.
 - e) Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional reembolsables y no reembolsables.
 - f) Los fondos que existan en favor de las artes, la investigación científica, el desarrollo de proyectos culturales y de puesta en valor de bienes del Patrimonio Cultural de la Nación.
 - g) Los ingresos que se obtienen por la aplicación de multas y demás sanciones por infracción al reglamento de las empresas prestadoras de servicios turísticos y otras del ámbito de su competencia;
 - h) Los recursos financieros que se obtienen por los saldos de balance de ejercicios anteriores;
 - i) Otros que se establezcan conforme a ley.
 - Establece a través de su segunda disposición transitoria que el Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde el día siguiente de publicada la propuesta, aprueba las fusiones necesarias de los organismos públicos adscritos al Ministerio de Cultura y Turismo, y la de sus órganos, programas,

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

proyectos, comisiones o unidades ejecutoras que correspondan ser transferidos al Ministerio de Cultura y Turismo.

- Finalmente, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Cultura y Turismo, se aprueba el número de personal que requiere el sector para el cumplimiento de sus funciones. Dicha aprobación se realiza luego de adecuados los documentos de gestión con arreglo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

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.
- Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ley N° 29408, Ley General de Turismo.
- Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.

IV. INFORMES Y OPINIONES

4.1 Informes y opiniones solicitadas

Habiendo ingresado la presente iniciativa a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural el julio del 2020, se solicitó informe y opinión a las siguientes entidades públicas y privadas:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- Ministerio de Cultura



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

- Presidencia del Consejo de Ministros

Se deja constancia que se recibió respuesta del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y de la Presidencia del Consejo de Ministros.; no habiendo recibido respuesta del Ministerio de Economía y Finanzas

4.2 Informes y opiniones recibidas

- **El Ministerio de Cultura** emitió el Informe N° 000349-2020-OGAJ/MC, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, y el Informe N° 000075-2020-DGCI/MC, de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural; los cuales **señalan la iniciativa legislativa es inviable**, manifestando -en resumen- lo siguiente:
 - ✓ Considera dificultosa la implementación de una sede institucional del Ministerio de Cultura y Turismo en la ciudad del Cusco, por todo lo que conllevaría dicho cambio, **en especial sobre la materia presupuestal**. En relación a ello, señala que la descentralización no pasaría por cambiar de locación de la sede sino por reforzar la Dirección Desconcentrada de Cultura en la ciudad del Cusco, la cual a la fecha no tiene local propio.
 - ✓ No se ha establecido ni explicado los motivos por los cuales los ministerios objeto del referido proyecto de ley no han alcanzado o no alcanzan los niveles de eficiencia y eficacia, ya que no presenta ni estadísticas ni propuestas claras sobre la integración que se propone. Por otro lado, advierte qué, en el ámbito del Ministerio de Cultura, la propuesta no ha considerado la labor científica que se realiza en el ámbito del patrimonio arqueológico, histórico, inmaterial etc. lo cual no se condice con el aspecto turístico.
 - ✓ La propuesta recoge los aspectos regulados en la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura y en la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, sin realizar un análisis de duplicidad de funciones entre ambos sectores, situación que justificaría la necesidad de realizar un redimensionamiento y



reorganización de los dos Ministerios involucrados, lo que tampoco se evidencia en la propuesta.

- ✓ El proyecto de ley hace una referencia a la existencia de duplicidad de funciones de ambos ministerios, sin embargo; no las señala, y adicionalmente comparando las áreas, competencias y funciones que se incluyen en el proyecto de ley y las establecidas en la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, se tiene que los textos son idénticos, y no presentan novedades o aportes que reflejen el objetivo que tendría el proyecto normativo.
- ✓ Al respecto, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el literal c) del artículo 6 de la citada Ley dispone que, en el diseño y estructura de la Administración Pública, prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines, no siendo el caso.
- ✓ **El Congreso de la República no tiene competencia para presentar una iniciativa legislativa de fusión de ministerios, tal como se puede evidenciar en el artículo 102 de la Constitución Política del Perú, en las que no se incluye la prerrogativa para aprobar la creación, fusión o disolución de Ministerios. Esto se corrobora con lo dispuesto en el artículo 79 de la Carta Política, en la que se indica que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.** Al respecto, no cabe duda que la fusión propuesta conllevaría necesariamente a una inversión en la adecuación no solo de la sede institucional, lo cual cobra mayor relevancia si se considera, además, que se propone su traslado a la ciudad de Cusco, sino que se deberá implementar la logística necesaria para la realización de las nuevas competencias y funciones.
- ✓ En relación al punto anterior, debe tomarse **en cuenta el numeral 22.5 del artículo 22 la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dispone que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.** El redimensionamiento y



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Es decir, a partir de la citada disposición de la LOPE, resulta claro que la creación, fusión o disolución de Ministerios es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, el que, a través de la entidad incorporante, elabora y presenta el proyecto de ley correspondiente, a fin de que este sea debatido y aprobado por el Congreso de la República. Por esta razón, desde un punto de vista formal, el Congreso de la República no es competente para presentar la iniciativa legislativa bajo análisis.

- **El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo** emitió el Informe N° 0031-2020-MINCETUR/SG/AJ-MER, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; la cual señala **inviabile** la iniciativa legislativa, manifestando -en resumen- lo siguiente:
 - ✓ **El numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) señala taxativamente que “Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo (...)”.**

Adicionalmente, el artículo 4 de la mencionada ley, señala, de manera expresa, la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las que, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029- 2018-PCM, resultan de competencia exclusiva del ministerio o ministerios bajo su ámbito de competencia.

- ✓ **El artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que la fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en dicha Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la**



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

Presidencia del Consejo de Ministros, por lo que la fusión de ministerios no podría ser materia de un proyecto de ley propuesto por el Congreso.

- ✓ El artículo 102 de la Constitución Política del Perú determina las atribuciones del Congreso de la República dentro de las que no se incluyen la creación, fusión o disolución de Ministerios, siendo esta una exclusiva atribución del Poder Ejecutivo.
- ✓ El artículo 79 de nuestra Constitución Política, señala que el Congreso no tiene iniciativa de gasto ni de aumentarlo, excepto en el caso de su mismo presupuesto, en consecuencia, el hecho de pretender instalar un eventual Ministerio de Cultura y Turismo en la ciudad del Cusco y así modificar la actual sede del Ministerio de Cultura, es una medida que no encuentra respaldo en el proceso constitucional de descentralización, y, en las presentes condiciones, no solo significaría elevados costos al Estado sino que además dificultaría una serie de funciones ministeriales, entre ellas las multisectoriales.
- ✓ **El proyecto de Ley resulta inviable puesto que la naturaleza de los objetivos que persigue cada uno de los citados ministerios, y, que las actividades que realizan ambas entidades son distintas entre sí, la fusión del Sector Turismo al Ministerio de Cultura, no cumple la finalidad de eficiencia que buscaría lograr con la fusión propuesta; asimismo, la medida propuesta contraviene los principios establecidos en la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.**
- **La Presidencia del Consejo de Ministros** emitió el Informe N° D000605-2020-PCM-SG, de la Secretaría General; la cual señala **inviable la iniciativa legislativa**, manifestando -en síntesis- lo siguiente:
 - ✓ La fusión de un ministerio **constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba a iniciativa de éste poder del Estado**, de conformidad a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Por tanto; el Congreso de la República no tiene competencia para condicionar al Poder



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

Ejecutivo ni a la creación del Ministerio de Cultura y Turismo ni a la fusión de la competencia de turismo en el Ministerio de Cultura.

- ✓ **La propuesta legislativa no sustenta adecuadamente su argumento de duplicidad de funciones de los ministerios que se pretenden funcionar.**

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa examinada propone la “Ley de fortalecimiento del sector cultura y el sector turismo a través de su integración en el Ministerio de Cultura y Turismo”.

En relación a ello, y a fin de realizar un mejor análisis, esta Comisión considera pertinente abordar, en primer lugar, **la finalidad de la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y los parámetros que establece para el diseño y estructura de la Administración Pública**; en segundo lugar, **conocer si la Constitución Política del Perú y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, facultan al Congreso de la República a presentar iniciativas legislativas relacionadas a la fusión de ministerios**; y por último, en tercer lugar, **señalar la viabilidad o inviabilidad de la propuesta legislativa en base al análisis realizado.**

A continuación, el desarrollo de ello:

5.1 Finalidad de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y los parámetros que establece para el diseño y estructura de la Administración Pública

La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, tuvo como objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización del Estado, en todas sus instituciones e instancias. Es así que mediante su artículo 5 estableció las siguientes acciones:

- a. Mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios coadyuvando al cierre de brechas.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

- 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.
- 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.

De igual forma, y en relación al proyecto de ley examinado, el artículo 13 de la mencionada ley establece lo siguiente:

“Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado

*13.1 **La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía.***
(...)” – las negritas son nuestras-.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

De lo citado, esta Comisión puede señalar que la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, estableció parámetros relacionados a la fusión de toda instancia del Poder Ejecutivo, incluyendo a los ministerios, condicionando su realización solo por decreto supremo, con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; teniendo como criterio, entre ellos, el literal d) del artículo 5 de la misma ley, el cual establece la eliminación de la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones en entidades del Estado.

En otras palabras, desde esta Ley, se otorgaba al Poder Ejecutivo la exclusividad de poder fusionar ministerios. Así el Congreso de la República al emitir esta ley, respeto la división de poderes y la especialización de las competencias del Poder Ejecutivo. Es así que bajo este contexto se creó el Ministerio de Cultura, ex Instituto Nacional de Cultura, respetando los parámetros de modernización del Estado, y en concordancia a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual fue publicada el 20 de diciembre de 2007.

Bajo lo expuesto, esta Comisión considera que la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, no faculta al Poder Legislativo a fusionar ministerios, dejando dicha prerrogativa solo al Poder Ejecutivo.

5.2. ¿La Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República o la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo facultan al Parlamento a presentar iniciativas legislativas relacionadas a la fusión de ministerios?

Del análisis de la propuesta legislativa examinada, se desprende la interrogante sobre la legitimidad del Congreso de la República para presentar iniciativas legislativas relacionadas a la fusión de ministerios ¿es posible que el Parlamento tenga iniciativa legislativa para intervenir en la modificación de la estructura del Poder Ejecutivo?

En relación a ello, esta Comisión considera pertinente examinar la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; con el fin de conocer los alcances de las facultades del Congreso de la República para su intervención en la fusión de ministerios.

DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

Respecto a la Constitución Política del Perú podemos señalar que ésta regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado en su Título IV. Es así que en su artículo 102 establece lo siguiente, sobre las atribuciones del Parlamento:

“Artículo 102º.- Son atribuciones del Congreso:

- 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*
- 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.*
- 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.*
- 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.*
- 5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.*
- 6. Ejercer el derecho de amnistía.”*

Ahora bien, del articulado examinado no se encuentra textualmente la facultad del Congreso de la República para modificar la estructura del Poder Ejecutivo, sin embargo; podría entenderse que estaría englobado en el numeral 1 que establece el dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existente.

No obstante ello, tal interpretación esbozada debería pasar por un contraste con las leyes orgánicas de ambos poderes del Estado mencionados; pues en buena cuenta las leyes orgánicas regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución¹. En relación a ello, el Tribunal Constitucional² ha señalado lo siguiente:

“23. En primer lugar, la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94.º de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza ley, constituyendo este

¹ Artículo 106 de la Constitución Política del Perú.

² Fundamento 23 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0022-2004-AI/TC.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica. En el caso del Poder Judicial, el artículo 143.º de la Constitución confirma esta regla con base en el principio de separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución). Aplicando los principios de soberanía política (artículo 45.º de la Constitución), separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución) y representación (artículo 43.º de la Constitución) la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo, referidas por los capítulos IV y V del Título IV de la Constitución, deberán ser regulados por ley orgánica. No obstante, la regulación particular de los órganos que comprenden al Poder Ejecutivo, como por ejemplo los Ministerios, será a través de leyes de organización y funciones, que tienen el carácter de leyes ordinarias, de acuerdo al artículo 121.º de la Constitución.”

De esta forma, la Comisión examinó el Reglamento del Congreso de la República no encontrando algún artículo que mencionara taxativamente la intervención del Parlamento en la estructura del Poder Ejecutivo, específicamente en la fusión de los ministerios; sin embargo, fue todo lo contrario cuando esta Comisión analizó la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual en su artículo 22 establece taxativamente lo siguiente:

“Artículo 22.- Definición y constitución

22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (las negritas son nuestras)

Esta Comisión, luego de analizar el numeral 22.5 del citado artículo, puede señalar enfáticamente que el Congreso de la República está prohibido de tener iniciativa legislativa para la fusión de ministerios, pues la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una norma de desarrollo constitucional, creada específicamente para la estructura y funcionamiento de dicho poder del Estado, le otorga esta prerrogativa solo al Poder Ejecutivo. En otras palabras, la propuesta legislativa examinada contraviene la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Esta Comisión considera pertinente señalar que de aprobarse la propuesta legislativa estudiada se estaría vulnerando frontalmente el bloque de constitucionalidad³, pues las leyes orgánicas son parte de ella. Pudiendo traer consigo, de aprobarse la propuesta legislativa, su invalidez constitucional.

Referente a ello, el Tribunal Constitucional⁴ ha señalado lo siguiente:

“Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, la referencia al parámetro de constitucionalidad o Bloque de la Constitucionalidad, tiene

³ Bloque de Constitucionalidad (STC N.O 007-2002-AIITC y STC N. ° 0041-2004-AIITC).

"(...) puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la regulación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido".

⁴ Sentencia recaída en el expediente 00053-2004-PI/TC.



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

como antecedente inmediato el artículo 22° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que hoy se incorpora en el artículo 79° del Código Procesal Constitucional como principio de interpretación, cuyo tenor es: "(...) para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona (...)”(las negritas son nuestras)

Bajo lo expuesto, esta Comisión considera que el Congreso de la República no tiene la prerrogativa de presentar proyectos de ley que tengan como fin el fusionar ministerios del Poder Ejecutivo, porque de hacerlo estaría vulnerando el bloque de constitucionalidad, aprobando ilegítima y equivocadamente una norma sin validez constitucional.

5.3. Inviabilidad de la propuesta legislativa

Del análisis de la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; esta Comisión ha llegado a la conclusión que el Congreso de la República no tiene iniciativa legislativa para fusionar ministerios del Poder Ejecutivo. De igual forma también ha llegado a la conclusión que de aprobarse la propuesta se estaría emitiendo una norma sin validez constitucional, por contravenir el bloque de constitucionalidad o también llamado parámetro de constitucionalidad, toda vez que las leyes orgánicas son parte de dicho bloque.

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 Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** y envió al **archivo** del Proyecto de Ley 5830/2020, **QUE PROPONE LA LEY DE**



DICTAMEN NEGATIVO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5830/2020-CR, MEDIANTE EL CUAL SE PROPONE LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO.

FORTALECIMIENTO DEL SECTOR CULTURA Y EL SECTOR TURISMO A TRAVÉS DE SU INTEGRACIÓN EN EL MINISTERIO DE CULTURA Y TURISMO, y por consiguiente su envío al **ARCHIVO**.

Dese cuenta,
Sala de Comisiones,

Lima, 12 de mayo de 2021.

ALCIDES RAYME MARÍN
Presidente
Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural