

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1638, Decreto Legislativo que promueve el acceso a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

El presente informe fue aprobado por, en la Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el de de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:
.....

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1638, Decreto Legislativo que promueve el acceso a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el martes 3 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 215-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1638, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 4 de setiembre de 2024;

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento al día siguiente para su estudio.

Finalmente, a través del OFICIO-0079-2024-2025-CCR/CR, de fecha 6 de setiembre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1638 tiene cuatro artículos, los que se detallan a continuación:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover el acceso a los bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación y museos públicos que se encuentren bajo su administración.
- El **artículo 2** identifica que el decreto legislativo tiene como finalidad promover el ejercicio de los derechos culturales de los ciudadanos a través del otorgamiento de facilidades para la visita a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación que se encuentren bajo la administración del Ministerio de Cultura, con especial énfasis en los sitios del patrimonio mundial.
- El **artículo 3** explica sobre las tarifas diferenciadas por concepto de visitas a los museos públicos y los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. A continuación, el detalle:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Con el objeto de promover el ejercicio de los derechos culturales de la ciudadanía, las tarifas por concepto de visitas a los museos públicos y bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación son establecidas por el Ministerio de Cultura, mediante Resolución Ministerial y publicadas en el diario oficial El Peruano con una anticipación de seis (6) meses a la fecha de su entrada en vigencia.
- Con el objeto de reducir las brechas de acceso a los sitios culturales, el Ministerio de Cultura establece, con el sustento debido, tarifas diferenciadas (descuentos o tarifa 0) para la visita a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación que se encuentren bajo su administración. La promoción de la visita tiene especial énfasis en los Sitios del Patrimonio Mundial que, por sus características únicas, son gestionados exclusivamente por el Ministerio de Cultura.
- Las tarifas diferenciadas (descuentos o tarifa 0) son aprobadas por el Ministerio de Cultura mediante Resolución Ministerial y publicadas en el diario oficial El Peruano. Dichas medidas deben ser eficaces a los treinta (30) días calendario de la fecha en que se apruebe. En esta Resolución Ministerial se detallan los criterios que se han empleado en la determinación de las tarifas diferenciadas para contribuir con la reducción de las brechas de acceso a estos sitios culturales.
- El Ministerio de Cultura debe realizar una evaluación anual de los impactos que las tarifas diferenciadas (descuentos o tarifa 0) han generado en la promoción del ejercicio de los derechos culturales de la ciudadanía. Estas evaluaciones permiten realizar las modificaciones necesarias en las tarifas diferenciadas otorgadas, o disponer medidas complementarias que coadyuven a la reducción de las brechas de acceso a estos sitios culturales.
- Los integrantes de las delegaciones oficiales de otros Estados u Organismos Internacionales acceden a tarifa 0 a los museos públicos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

y bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación, que sean administrados por el Ministerio de Cultura, en el marco de los eventos o reuniones organizadas por el Perú, como país anfitrión, con el objeto de fortalecer las relaciones internacionales. En este caso no resulta aplicable lo dispuesto en el numeral 3.2 del decreto legislativo.

- El **artículo 4** indica que el decreto legislativo citado es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Cultura.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político:

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.**

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) *le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley*”.²

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado

¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

² López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁶ De ello se sigue que los operadores jurídicos “***(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)***”.⁷

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas **“en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”**⁸, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”⁹

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas. Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. *En*: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁹ Ídem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario **“(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”**¹¹

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹²

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁴

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁵ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1638

Esta Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1638, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.***
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”***

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1638 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el martes 3 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República al día siguiente, mediante el Oficio 215-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que la Presidente

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1638 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 3 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1638 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa días calendario, en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1638

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	<p>“2. Materias de la delegación de facultades legislativas: El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas:</p> <p>2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos [...]”</p> <p>2.1.18 Autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover la visita a bienes del patrimonio cultural de la nación y museos públicos. La promoción de la visita tendrá especial énfasis en los sitios del patrimonio mundial que por sus características únicas son gestionados exclusivamente por el Ministerio de Cultura. [...]”</p>

Cuadro de elaboración propia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1638 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1638 tienen como objeto autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover el acceso a los bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación y museos públicos que se encuentren bajo su administración.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1638 se enmarcan perfectamente en la materia específica señalada en el **subnumeral 2.1.18 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, relacionada a autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover la visita a bienes del patrimonio cultural de la Nación y museos públicos. Ello con especial énfasis en las visitas de los sitios considerados patrimonio mundial que por sus características únicas son gestionados exclusivamente por el Ministerio de Cultura.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1638 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **subnumeral 2.1.18 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, que autoriza al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover la visita a bienes del patrimonio cultural de la Nación y museos públicos.

Y es que tal como se ha verificado, de la redacción de los 4 artículos que contiene el decreto legislativo estudiado, esta subcomisión encuentra que el artículo 1 y 2 describen su objetivo y finalidad, respectivamente, ambos dentro del marco de delegación; y el artículo 3 es el que desarrolla las tarifas diferenciadas por concepto de visitas a los museos públicos y los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

Aquí cabe resaltar que, si bien es cierto se hace una mención específica solo a inmuebles prehispánicos esto igualmente está alineado a la materia específica delegada por el Congreso de la República mediante la Ley 32089. Ello en razón a que la materia delegada hace mención a bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, dentro de los cuales están incluidos también los inmuebles prehispánicos que son materia de los beneficios de las tarifas diferenciadas.

Por último, el artículo 4 es sobre el refrendo del decreto legislativo, el cual fue hecho por el presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Cultura.

Ahora bien, la necesidad de dicha modificación se encuentra sustentado en la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, el cual señala que el problema público “[...] se centra en las barreras significativas que enfrenta la población para acceder al patrimonio cultural y los museos públicos, reflejado en la disminución de las visitas a estos espacios culturales post-pandemia y la prevalencia de visitantes con niveles de educación superior, lo que indica una

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

brecha de acceso cultural entre diferentes grupos socioeconómicos y educativos. [...]”¹⁷

Lo antes mencionado fue contemplado oportunamente por el Poder Ejecutivo al momento que solicitó facultades legislativas al Congreso, señalando en la exposición de motivos del **Proyecto de Ley 7752/2023-PE** que:

“[...] Según datos de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2022, solo un 8% de la población visitó un monumento arqueológico en los últimos 12 meses, una caída significativa desde el 15% en 2018. Este descenso es más pronunciado entre la población rural y aquellos de estratos socioeconómicos más bajos, quienes citan la falta de recursos económicos como una barrera principal para el acceso.

En efecto, la población urbana muestra un mayor acceso a estos lugares en comparación con la rural (población urbana: 11% y población rural: 5%). Asimismo, según el análisis del perfil de los que asistieron a un museo, sitio arqueológico o monumento histórico en el 2017. Las personas que más asisten son aquellas que cuentan con postgrado o formación superior universitaria completa, incompleta o completa. Según grupo de edad, el grupo etario que más asiste es el de 14 a 29 años, en contraste del grupo de 65 a más años. En el caso de la diferencia según sexo, solo en el caso de los monumentos históricos las mujeres participan más que los hombres (Ministerio de Cultura, 2020).

Además, la falta de dinero es una de las principales razones para no visitar estos sitios culturales, según lo manifiestan una cuarta parte de los encuestados (24%). Esto se vuelve más agudo entre la población de

¹⁷ Página 3 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1638: 5.1 Identificación del problema público - V. Fundamento técnico de la propuesta normativa.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

menores recursos. En los Estratos Socioeconómicos D y E (los más bajos), la falta de dinero es la razón de no asistencia en más de un 25% de encuestados. A diferencia del estrato socioeconómico más alto (Estrato A) donde esta razón solo es aludida por un 18%. [...]”¹⁸

Lo antes descrito demuestra que el Poder Ejecutivo legisló conforme a la discrecionalidad otorgada por el Parlamento en la Ley 32089, en cumplimiento del principio de balance entre poderes, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades¹⁹.

Es así, que se demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1638 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1638 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia

¹⁸ Página 37 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 7752/2023-PE:

Visto en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTqxNTE2/pdf>

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) *se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.*”²⁰

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“[...] una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional [...]”.²¹

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

imprescindible e inevitable.²² El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²³

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1638 tiene como objeto autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover el acceso a los bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación y museos públicos que se encuentren bajo su administración. Para ello dispone que las tarifas por concepto de visitas a los museos públicos y bienes inmuebles prehispánicos del Patrimonio Cultural de la Nación son establecidas por el Ministerio de Cultura, mediante Resolución Ministerial y publicadas en el diario oficial El Peruano, así como establece los criterios para imponer dichos descuentos.

De lo descrito, la Subcomisión de Control Político verifica que esta legislación fortalece el inciso 19 del artículo 2 y el artículo 21 de la Constitución Política, referente al derecho de las personas a su identidad étnica y cultural y la obligación del Estado de propiciar el acceso a la cultura y fomentar su desarrollo y difusión.

Referente al primero, el Constitucionalista Raúl Chaname Orbe²⁴ esgrime que: *[...] la identidad cultural constituye una manera de organización de aquellas nociones orativas concebidas dentro de la noción de etnia, ya que permite organizar a dicho grupo a partir de normas que, en un primer momento, obedecen a las concepciones mitológicas y religiosas y que, en un segundo momento, son reformuladas en su interacción con la clase social que se desarrolla al interior del colectivo. Por ello, pues, se aprecia que el concepto de*

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²⁴ Chanamé Orbe, Raúl. La Constitución Comentada. Volumen I. Editora y Distribuidora Ediciones Legales E.I.R.L. Perú, 2015, p. 274. Novena Edición.

Visto en: <https://andrescusiarredondo.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/09/chaname-tomo-1.pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

identidad cultural es más amplio que el de identidad étnica, ya que este último sustituye la base de los elementos que unificarán al grupo y que permitirán, a partir de ello, crear conceptos que confluirán en la noción de cultura como ente rector que establezca parámetros de permisión y prohibición en el ejercicio de las actividades diarias de sus integrantes. [...]”

De lo expuesto, podemos señalar que incentivar las visitas a los museos públicos y bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación constituye una forma de optimizar el derecho a la identidad cultural de la ciudadanía, permitiendo conocer a quien desee parte de la historia del Perú.

Por otro lado, el artículo 21 del texto constitucional establece que todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general, así como que el Estado fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión de los mismos. Es así que, en relación a lo dispuesto en el decreto legislativo examinado, encontramos que las tarifas diferencias por concepto de visitas a los museos públicos y los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del patrimonio cultural de la Nación es una forma de promover su exhibición y difusión para el disfrute de la población. En consecuencia, esta subcomisión encuentra que tal medida optimiza el artículo 21 de la Carta Fundamental.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, por el contrario, fortalece los incisos 19 del artículo 2 y el artículo 21 del texto constitucional, superando así el control de evidencia.

V. CUADRO DE RESUMEN

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

De la evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>Decreto Legislativo 1638, Decreto Legislativo que promueve el acceso a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el martes 3 de setiembre de 2024 y dado cuenta al día siguiente al Parlamento por parte de la presidente de la República, mediante Oficio 215-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1638 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el martes 3 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1638 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.1.18 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089.

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1638, Decreto Legislativo que promueve el acceso a los museos públicos y a los bienes inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1638, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS MUSEOS PÚBLICOS Y A LOS BIENES INMUEBLES PREHISPÁNICOS INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN