Proyecto de Ley N° 4660/2019-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
07 AGO 2019
RECIBIDO
Firma ..... Hora 9:30

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY DE CULTURA

La Congresista de la República, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, **Paloma Rosa Noceda Chiang**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY DE CULTURA

1. FÓRMULA LEGAL

LEY DE CULTURA

TÍTULO PRELIMINAR

PRINCIPIOS

Artículo I.- Universalidad
La cultura y el patrimonio cultural de la nación pertenecen a todos los peruanos, por lo que su promoción, ejercicio y gestión es de interés nacional e involucra de manera horizontal a todos los sectores y organismos del Estado, siendo el ente rector el Ministerio de Cultura.

Artículo II.- Democracia Cultural
El Estado reconoce y protege la diversidad cultural y respeta la cultura de los pueblos y comunidades que conviven en su territorio. Garantiza sus formas de vida conforme a su identidad cultural siempre que su accionar no atente contra el orden público.

Artículo III.- Acceso a la Cultura
El Estado promociona, propicia y facilita el acceso de la persona al conocimiento y disfrute de la cultura, la visita a los bienes culturales materiales de la nación y al archivo documental histórico, de conformidad con la legislación sobre la materia.

Artículo IV. - Interculturalidad
El Estado en sus distintos niveles de gobierno fomenta la cultura a través de la investigación, las industrias culturales, las artes y la puesta en valor de los sitios arqueológicos y monumentos históricos, así como el uso y difusión de diversas lenguas y dialectos existentes a lo largo del territorio nacional.

395456 ATD

Artículo V. – Articulación
El Ministerio de Cultura es el ente rector en materia cultural. Trabaja de manera articulada con los demás sectores y organismos del Estado y propicia la activa participación de la comunidad, de la sociedad civil y del sector privado.

Artículo VI. – Activa participación de la comunidad en la vida cultural
La promoción, difusión y desarrollo de la cultura nacional debe contar con la participación activa de la comunidad.

Artículo VII. – Promoción de las inversiones privadas
El Estado promueve e incentiva la inversión del sector privado en la ejecución de proyectos culturales que generen desarrollo para la comunidad.

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto desarrollar el acceso a la cultura como derecho fundamental reconocido en el inciso 8) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Definición de Cultura
Entiéndase como cultura al conjunto de valores, creencias, idiomas, saberes, artes en todas sus formas, tradiciones, materiales, espirituales, intelectuales y emocionales que identifican y caracterizan a las personas y a una sociedad, así como conductas, creadas y transmitidas de generación en generación por quienes habitaron el territorio peruano desde los inicios de su historia hasta la actualidad, siendo el Perú un país plurilingüe y pluricultural.

TÍTULO II
DERECHOS CULTURALES

Artículo 3.- Identidad Cultural
Toda persona tiene derecho a mantener sus expresiones culturales y forma de vida, así como de interrelacionarse con su entorno natural con el que se define, siempre que el mismo no afecte el derecho y forma de vida de los demás ciudadanos.

Artículo 4.- Diversidad Cultural
El Estado reconoce, respeta y protege las distintas expresiones y manifestaciones culturales de las comunidades originarias, afrodescendientes y las que pudieran existir en el territorio nacional, así como su interculturalidad, promoviendo la interacción de las mismas a través del diálogo y el respeto mutuo.

Artículo 5.- Derecho al Acceso y Goce de la Cultura
Toda persona tiene derecho a acceder individual o colectivamente al conocimiento de la cultura y a disfrutar de sus beneficios, por ello la comunidad participa activamente en su gestión, protección y desarrollo.

Artículo 6.- Derecho a la Integridad Cultural
Todas las comunidades existentes en el territorio nacional tienen derecho a participar en las decisiones que afecten su integridad cultural, social y económica.

Artículo 7.- Derecho a la Minoría Cultural
El Estado respeta, garantiza y protege a las minorías culturales que coexisten y conviven en el territorio nacional.

Artículo 8.- Derecho a la Expresión Cultural
Toda persona tiene derecho a mantener, proteger, transmitir y difundir sus expresiones culturales y conocimientos regionales y locales de generación en generación, siempre que no vulnere los derechos de los demás, atente a las buenas costumbres y la legislación nacional.

Artículo 9.- Derecho a la Creación Cultural
Toda persona tiene derecho en forma individual o colectiva, a desarrollar sus habilidades creativas y a expresarlas a través del arte o sus propias expresiones culturales, siempre que no vulnere los derechos de los demás, atente a las buenas costumbres o la legislación nacional.

TÍTULO III
PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA

Artículo 9.- Promoción y Articulación
El Ministerio de Cultura como ente rector deberá articular con los demás Ministerios, organismos del Estado, gobiernos regionales y locales, en fin de promover y ejecutar lo establecido en la presente ley:

1. Promover a nivel nacional e internacional la cultura y el patrimonio cultural de la nación como factor de identidad cultural y como uno de los principales ejes de desarrollo y crecimiento económico del país.

2. Incentivar la participación activa de la comunidad en la protección, promoción y difusión de la cultura y el patrimonio cultural de la Nación.

3. Incentivar y promover el financiamiento de la inversión privada en la ejecución de proyectos culturales de investigación, protección, puesta en valor y rescate del

patrimonio cultural de la Nación y de las industrias culturales por parte de empresas nacionales y extranjeras, a través de las distintas modalidades reconocidas por el ordenamiento jurídico.

4. Fortalecer y promover las relaciones de coordinación y cooperación con los organismos nacionales e internacionales competentes, para la prevención, persecución y sanción del delito de tráfico ilícito de bienes culturales y su respectiva devolución.

5. Crear nuevas rutas turísticas que incluyan el patrimonio cultural regional y local que atraiga el turismo interno y externo.

6. Participación activa de la comunidad en la conservación, protección, vigilancia y difusión del patrimonio cultural de la Nación.

7. Capacitación de gestores y administradores del patrimonio cultural de sus respectivas jurisdicciones, a cargo de los gobiernos locales.

8. Difusión en los centros educativos de nivel primario y secundario, así como en los medios de comunicación social, de la necesidad proteger la riqueza y bondades de nuestra cultura y patrimonio cultural de la Nación como uno de los ejes principales de desarrollo y crecimiento del país.

9. Culminar el catastro del patrimonio cultural de la Nación, a nivel nacional, así como el saneamiento físico-legal y registro de los bienes materiales que lo conforman, y disponer de información oficial que facilite y priorice su puesta en valor, evitar su deterioro, pérdida o extinción, así como evitar posibles conflictos sociales.

TITULO IV
MEDIDAS PARA PROMOVER Y SALVAGUARDAR LA CULTURA Y EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Artículo 11.- Promoción de la inversión en proyectos culturales

El Estado asume el rol promotor en el acceso y disfrute de la cultura y el compromiso presupuestal para el ejercicio y sostenibilidad de los derechos culturales de la persona.

El Estado impulsa proyectos culturales de conformidad con su importancia y trascendencia para el desarrollo del país, promoviendo la inversión pública y privada a través de las modalidades reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 12.- Convenios para el reconocimiento y registro de bienes culturales
El Ministro de Cultura y sus dependencias impulsan la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), con la participación de los gobiernos regionales o locales y demás instituciones competentes para la obtención del saneamiento físico-legal y el registro de los bienes culturales materiales que conforman el patrimonio cultural de la nación.

Artículo 13.- Protección
El Ministro de Cultura y sus dependencias establecen mecanismos necesarios con el Ministerio del Interior para salvaguardar la seguridad de nuestro patrimonio nacional.

Articulo 14.- Ornato de los Espacios Culturales
El Ministerio de Cultura coordina con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como parte de la política de resocialización de los internos de baja peligrosidad, la prestación de servicios comunitarios para mantener el ornato de los espacios culturales, en lo que resulte pertinente.

DISPOSICIÓNES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. El Ministerio de Cultura, de acuerdo a sus competencias, culminará el catastro del patrimonio cultural de la nación a nivel nacional, así como el saneamiento físico-legal y registro de los bienes materiales que lo conforman evitando su deterioro, pérdida o extinción, esto de manera articulada con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que realizará las modificaciones necesarias a su normativa para priorizar el registro del patrimonio nacional.

SEGUNDA. El Poder Ejecutivo en un plazo máximo de 120 días calendario, presentará al Congreso de la República, el proyecto de ley de creación del Sistema Nacional de Cultura, que estará integrado por las diversas instituciones públicas y privadas que planifiquen, promuevan, financien y fomenten el desarrollo de las actividades culturales, incluyendo el conjunto de políticas a desarrollar.

Lima, agosto de 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
BANCADA ACCIÓN POPULAR

Paloma Rosa Noceda Chiang
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de Agosto del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4669 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL, DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.-

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal desarrollar el ordenamiento jurídico relacionado al derecho fundamental de la persona al acceso a la cultura, tal como lo establece el inciso 8) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993, es importante resaltar que esta no es la primera vez que el Congreso de la República, tiene una iniciativa en relación a este tema, es así que el entonces congresista Ramón Kobashigawa Kobashigawa presentó la iniciativa el 27 de marzo del 2014, dicha iniciativa legislativa fue aprobada por unanimidad el 10 de noviembre de 2015 en la entonces Comisión de Cultura, pero el dictamen de dicho proyecto nunca se logró agendar en el Pleno del Congreso, razón por la cual y conociendo la necesidad de nuestra sociedad es que se plantea la siguiente propuesta legislativa.

Como sabemos nuestro país goza de un vasto patrimonio cultural que también es parte importante de nuestro desarrollo económico y como tal debemos de velar por el de manera organizada con una visión moderna y adecuada que permita no solo promover la cultura, sino también los derechos culturales. Esta necesidad también fue señalada por el Tribunal Constitucional el 13 de abril de 2005 que en su Resolución recaída en el Expediente N° 0042-2004AI/TC, donde exhortó al Congreso de la República para que dicte una Ley Orgánica de la Cultura, en la que se establezcan las bases constitucionales de la política cultural del Estado.

No menos importante es nuestra obligación como país de cumplir con diversos compromisos internacionales como aquellos emanados de Tratados y Convenios como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como: "Protocolo de San Salvador", instrumento que en sus artículos 1 y 2 señala: Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos económico, sociales y culturales por tratarse de atributos de la persona humana.

La cultura es un factor necesario para fortalecer la identidad de los ciudadanos a todo nivel, como los que se describen a continuación:

- **Derecho a la Identidad Cultural:**
  Para Adriana Arista Zegarra en la Constitución Comentada señala la importancia de la identidad cultural en nuestro país:

  "La identidad cultural, como elemento de integración de la sociedad en el marco del pluralismo que profesa el Estado Democrático y Constitucional, también es concebido como un conjunto de manifestaciones y rasgos culturales de diversa índole, que cumple las funciones simultáneas de caracterizar a una sociedad o grupo social, es decir de imprimirle cualidades que posibiliten su propio reconocimiento como grupo que vive e interactúa en un contexto y tiempo determinado, así como de

identificar las diferencias frente a los demás grupos sociales, por la constatación de que no comparten de modo total o parcial dichas manifestaciones o rasgos culturales[1]".

Esta definición resalta la importancia de la identidad cultural como un elemento necesario para la integración de nuestros pueblos y al mismo tiempo marca una diferencia frente a otros pueblos. En razón a ello es necesario establecer principios rectores de gestión y manejo de los derechos culturales.

- **Democracia Cultural:**
  La democracia cultural es el respeto por los pueblos y comunidades originarias que han dejado un legado tanto material como inmaterial que es parte de la identidad cultural de nuestro país.

  El Perú goza de un régimen social y democrático de derecho y en razón al mismo tiene la obligación de respetar, reafirmar y promover costumbres y manifestaciones culturales que forman parte de esa diversidad y pluralismo cultural, siempre y cuando dichas expresiones se realcen dentro de un marco de respeto a los derechos fundamentales, los principios constitucionales y los valores superiores que la Constitución incorpora, tales como la dignidad de la persona humana, la forma democrática de gobiernos y la economía social de mercado [2].

- **Acceso a la Cultura:**
  El acceso a la cultura es un derecho reconocido en nuestra Constitución y el Estado no solo debe de reconocerlo sino también promoverlo, fortaleciendo la diversidad cultural en sus diversas manifestaciones para integrar a un país tan diverso.

- **Libertad en la Creación Cultural:**
  La Constitución Política vigente en el artículo 21 reconoce la libertad de creación como un derecho fundamental de la persona y con ello la importancia que debe proveer el Estado Peruano para garantizar la propiedad de quienes mediante las expresiones culturales fomenten la participación de los ciudadanos a crear, restaurar, exhibir y difundir su arte, en la medida en que su creación no vulnere el derecho de los demás.

Como hemos podido apreciar, la cultura es parte fundamental de nuestra sociedad, los peruanos somos conocedores de la gran cantidad de bienes culturales con los que contamos, sin embargo, existen muchos que aún no pueden ser puestos en valor, si bien es cierto actualmente muchos de estos se encuentran registrados en la lista de Patrimonio

[1] ARISTA, Adrián. La Constitución Comentada T.1 Gaceta Jurídica, 2da. Edición, Lima 2013, p. 704

[2] Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en su Resolución del EXP. 0042-2004-AI/TC, del 13 de abril de 2005. P. 21. En: WWW.tc.gob.pe-/jurisprudencia/2005/0042-2004-AI.html

Cultural de la Humanidad en la UNESCO, a la fecha no contamos con políticas claras para la preservar y promocionar nuestra cultura. Contamos con un sin número de zonas arqueológica que se encuentran invadidas o no están saneadas, es decir el mismo Estado pone trabas en la protección de nuestros bienes, cuando estos deberían ser prioridad y trabajar de manera articulada para garantizar su protección, desarrollo y difusión conforme a lo que corresponda.

Desde el punto de vista legislativo no podemos negar que hemos tenido algunos avances como la Ley General de Patrimonio Cultural promulgada el año 2004, sin embargo, estaríamos hablando de una ley publicada hace más de 10 años que requiere modificarse y adecuarse a las necesidades actuales, concordante con los nuevos tiempos y con el futuro que esperamos alcanzar en materia cultural[3].

Un aspecto importante del presente proyecto de ley es la determinación de las principales políticas de Estado para la gestión y manejo de la Cultura y el Patrimonio Cultural de la Nación, de manera eficiente y útil en pro del desarrollo y crecimiento de nuestro país. Esta iniciativa tiene como objetivo que nuestra cultura sea uno de los ejes principales del desarrollo económico y sostenible del país, promoviendo la participación en actividades de las comunidades y del sector privado.

No basta con tener riqueza cultural, sino que esta se traduzca en ingresos sostenibles para el país dando a conocer nuestra historia y la herencia cultural con la que contamos. Si comparamos el sector turismo de otros países con el nuestro vemos que Francia e Italia cuentan con más de 10 millones de turistas al año, México cuenta con aproximadamente 23,4 de turistas al año que lo han convertido en uno de los principales destinos turísticos de Latino América, mientras que en Perú se tiene proyectado 5 millones de turistas para el 2019, es decir nuestras expectativas están por debajo de los países antes mencionados.

De acuerdo a la Organización Mundial de Turismo (OMT), según las previsiones incluidas en Tourism Towards 2030 (Turismo hacia el 2030), entre 2010 y el 2030, las llegadas de turistas internacionales crecerán un 3,3% cada año a nivel mundial, hasta alcanzar 1800 millones, en Sudamérica se registrarán la llegada de alrededor de 58 millones de turistas internacionales, abarcando el 3,2% de la cuota del mercado mundial para el 2030, cifra superior a la registrada en el 2010: 2,5% (OMT, 2014). En el corto plazo, se prevé que el 2016 cierre con un crecimiento a nivel mundial entre 3,5% y 4,5%[4].

Con relación a la oferta de servicios turísticos, los empresarios del sector, deberán desarrollar capacidades de gestión que les permitan adaptarse fácilmente a las nuevas formas de producción y de consumo que se concretan a partir del uso de tecnologías

[3] En la 4ta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29635, que crea el Ministerio de Cultura, se dispone que, en 120 días posteriores a su publicación, el Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrial Cultural presentará la propuesta de modificación o adecuación de la Ley 28296, hecho que a la fecha hasta la fecha no se ha cumplido.

[4] http://www2.unwto.org/es

innovadoras de la información y comunicación que tienen como protagonistas principales a los Millennials y a los nativos digitales. Si bien es cierto, nosotros contamos con el Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025, necesitamos articular a todo nivel para hacer posible estas proyecciones, el PENTUR 2025 propone una serie de acciones que permitirán al país adaptarse a nuevos escenarios y tener el soporte necesario para continuar con el fortalecimiento del turismo con inclusión social, y así lograr las metas trazadas para el año 2025: alrededor de los 8 millones de turistas internacionales; el ingreso de divisas por turismo receptivo alrededor de los US$ 9 mil millones; alcanzar los 63 millones de flujo de viajes por turismo interno; y generar más de 1,5 millones de empleos en el sector turismo[5], todo ello es positivo pero debemos trabajar con la población con políticas claras para poder garantizar un turismo sostenible para el beneficio de todos los peruanos revalorando lo nuestro.

El Ministerio de Cultura en su versión preliminar de Lineamientos de Política Cultural ha expresado que entiende por Política Cultural, lo siguiente:

"La política cultural se presenta como un conjunto de dispositivos de gobierno que generan condiciones para que la producción cultural existente, tanto en su dimensión creativa como de forjadora de ciudadanos, pueda desarrollarse de una mejor manera y ser consumida por todos[6]".
Si bien es cierto los lineamientos son muy importantes, sin embargo, el marco legal es más que necesario para garantizar nuestro derecho de protección al valor cultural heredado, creado, etc. en un mundo globalizado no podemos descuidar el inmenso valor que representa nuestro patrimonio cultural.

Uno de los planteamientos es que el Sistema Nacional de Cultura debe estar conformado por actores de ámbito público y privado con amplia participación de la comunidad, por ello los sectores Cultura, Educación, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo así como Relaciones Exteriores deben trabajar de manera articulada con representantes de otras instituciones para la defensa del patrimonio cultural, como por ejemplo el Ministerio Público, Poder Judicial, Aduanas, Defensoría del Pueblo, Super Intendencia Nacional de los Registros Públicos y representantes de la sociedad civil y del sector privado.

La mención al sector privado en la ejecución de proyectos culturales es necesaria debido a la cantidad de patrimonio cultural con el que contamos y a la fecha no ha sido puesto en valor, por la falta de capacidad del Estado de protegerlo de manera adecuada, es desde esa perspectiva que se consideran las diversas formas de inversión como: Obras por impuestos, la conformación de asociaciones público privadas, manteniendo la figura de la donación o mecenazgo contemplada en la Ley de Creación del Ministerio de Cultura (Sexta, Sétima y Octava Disposición Complementaria y Transitoria). Son aproximadamente 17,000 bienes patrimoniales inmuebles, de los cuales más de la mitad tienen pendiente el tema de

[5] [5] Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025, https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/documentos/PENTUR/PENTUR_Final_JULIO2016.pdf
[6] Lineamientos de política cultural, http://cultura.gob.pe/sites/default/files/pagbasica/tablaarchivos/11/lineamientomc.pdf

saneamiento, requisito previo para que el bien sea registrado en Registros Públicos a nombre del Estado Peruano, muchos de estos actualmente se encuentran en situación de abandono o invadidos, por la falta de recursos económicos y manejo de las autoridades.

Por otro lado, buscamos empoderar al Poder Judicial y al Ministerio Público en la lucha contra el tráfico ilícito de patrimonio cultural, para lo cual ambas entidades deberían crear fiscalías y juzgados ad hoc, a nivel nacional, con personal especializado en capacidad de identificar y determinar si la pieza u obra de arte es original.

Es importante señalar que el Estado debe funcionar como un todo para lograr la protección de nuestros bienes.

Derecho Comparado

En relación al derecho comparado con países de nuestra región encontramos a países como en Ecuador que el 10 de noviembre de 2016, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Cultura, un cuerpo legal que considera a la cultura como sector prioritario de la economía ecuatoriana, estableciendo nuevos ámbitos de fomento e incentivos fiscales y tributarios entre otros, garantizando el ejercicio de los derechos culturales en condiciones de igualdad, de conformidad con su Constitución y Tratados Internacionales. En la misma línea se encuentran Costa Rica y Venezuela, cuyo sistema legislativo nacional garantiza el ejercicio de los derechos culturales en condiciones de igualdad. En el caso de Costa Rica, este ha previsto la creación de un Consejo Nacional de Cultura, dedicado a realizar las actividades de asesoramiento y consultoría del Sistema Nacional de Cultura, así como en las Políticas Nacionales de Cultura cuyos criterios tienen como función el orientar la toma de decisiones en el ente rector.

II. IMPACTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se contrapone al marco constitucional vigente, por el contrario, es acorde con la política de inclusión social y descentralización aplicada por el Estado. Tiene como objetivo el establecer el marco general que hasta hoy se encuentra ausente en la legislación nacional sobre la cultura y llenar ese vacío permitirá el emprendimiento de políticas de Estado a ser aplicadas en el ámbito de la cultura y del patrimonio cultural de la Nación.

El proyecto atiende la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional al Poder Legislativo, de elaborar una norma que desarrolle el derecho a la cultura y determina los principios y políticas de Estado que permitan mejorar y empoderar nuestro patrimonio cultural, fomentando la promoción de la inversión pública y privada en el sector cultura, buscando empoderar el desarrollo económico de nuestras comunidades a nivel nacional con miras al bicentenario.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al Estado, porque las reformas planteadas se pueden realizar con cargo al presupuesto del sector. Los logros y beneficios potenciarán la creación y preservación de nuestra riqueza patrimonial en general, favoreciendo la competitividad de nuestro país, a nivel internacional en el sector turismo, lo cual generará la entrada de mayores divisas extranjeras a favor del Estado potenciando el desarrollo de las comunidades a nivel nacional.