Primer dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 06 de setiembre de 2024

I. Datos generales

Proyecto normativo **:** Decreto Legislativo que establece el Diagnóstico Arqueológico de Superficie

Tipo de norma **:** Decreto Legislativo

Entidad proponente **:** Ministerio de Cultura

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Dictamen con observaciones.

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 10.1 y 10.4 del artículo 10, el artículo 12, el numeral 16.1 del artículo 16 y el artículo 21 del Reglamento del AIR Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Conforme al "Manual del Evaluador del AIR Ex Ante", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprende la evaluación (i) de los resultados del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; y (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos.

De igual modo, se ha tomado en cuenta que el AIR Ex Ante debe guardar consistencia con los criterios contenidos en el **Acta de la Sesión N° 234** de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria - CMCR (punto 1) donde se establece **el protocolo para la aplicación del AIR Ex Ante en la elaboración de proyectos de Decretos Legislativos.**

El 04 de setiembre de 2024, el Ministerio de Cultura (en adelante, la entidad) remitió, a través de correo electrónico, el expediente AIR Ex Ante a la CMCR, para la evaluación respectiva.

El expediente AIR Ex Ante presentado por la entidad, ha identificado como problema público **"Deficiencias en el proceso de emisión de certificados CIRA que limita el avance de las inversiones sostenibles"**, el cual está **NO** está comprendido en la Agenda Temprana 2024 de la entidad, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 054-2024-MC. Por lo tanto, la entidad deberá regularizar la incorporación de este problema a su agenda respectiva como requisito preliminar para el resultado final de la CMCR.

Con relación al citado problema, la entidad propone la aprobación del Decreto Legislativo tiene por objeto establecer el Diagnóstico Arqueológico en Superficie, como una medida opcional al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie.

Como parte de la evaluación del expediente AIR Ex Ante y en virtud de lo anterior, y conforme se detallará a continuación, la CMCR emite un DICTAMEN CON OBSERVACIONES del expediente AIR Ex Ante

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1. Respecto a los criterios de evaluación

a) <u>Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público</u>

El problema público identificado por la entidad en el expediente AIR Ex Ante es el siguiente:

"Deficiencias en el proceso de emisión de certificados CIRA que limita el avance de las inversiones sostenibles"

En la descripción de la situación problemática la entidad describe el proceso de emisión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRAS) según el Decreto Supremo Nº 011-2022-MC, que tiene un plazo de atención de 20 días hábiles. Las solicitudes aprobadas permiten continuar con el Plan de Monitoreo Arqueológico (PMAR), mientras que las rechazadas requieren una autorización para un Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) o un Proyecto de Rescate Arqueológico (PRA).

En 2023, se tramitaron 14 699 solicitudes, con más del 50% atendidas en 20 a 40 días hábiles, aunque en algunos casos el plazo se extendió significativamente. Desde 2020, se han recibido 42 505 solicitudes CIRAS, de las cuales 27,678 fueron aprobadas y 7,783 denegadas, con 3,834 observaciones no resueltas, representando un 27.33% del total. El tiempo promedio para resolver observaciones aprobadas es de 9 días laborales, aunque algunos casos superan los 451 días. Las observaciones frecuentes se relacionan con antecedentes del terreno y la existencia de restos arqueológicos.

Asimismo, se han identificado las siguientes causas directas que originarían el problema

- Falta de capacidad y conocimiento de los inversionistas: Excesivas demoras en el levantamiento de observaciones por parte de los administrados durante la tramitación de las solicitudes CIRAS, que genera demoras en la atención oportuna de las solicitudes.

- Duplicidad de evaluaciones: Evaluación de información del CIRAS que pueden también ser revisadas en una etapa posterior cuando se evalúe la emisión del PMAR o PEA.

- Desactualización de información: La base de datos del SIGDA no refleja la realidad actual y dificulta la evaluación de las solicitudes de los CIRAS.

En el planteamiento del problema la entidad ha identificado los siguientes efectos que serían consecuencia de las indicadas situaciones adversas:

- Retrasos en la ejecución de proyectos de inversión: Los tiempos prolongados para la atención de las observaciones de los CIRAS generan demoras significativas en el inicio de proyectos de inversión.

- Aumento de costos para inversionistas: Los retrasos pueden llevar a incrementos en los costos de los proyectos debido a gastos adicionales en los que puede incurrir los inversionistas como, por ejemplo, logística o penalidades por incumplimiento de plazos.

- Desincentivo a la inversión sostenible: Los inversionistas pueden percibir estos retrasos como un riesgo adicional, reduciendo el atractivo del país o región para nuevas inversiones sostenibles.

- Impacto negativo en el desarrollo económico local: Los retrasos en proyectos de infraestructura pueden afectar la creación de empleos, la mejora de la infraestructura local y, en general, el crecimiento económico.

Asimismo, se ha identificado los siguientes grupos de afectados por el problema:

Nº	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
1	Inversionistas	Empresas que desarrollan proyectos y deben obtener certificaciones	*Potencialmente todos los sectores que desarrollen proyectos de inversión*	*Muy Grave*
2	Estado	Órganos encargados de evaluar las solicitudes y fiscalizar los resultados (MINCUL, Direcciones regionales de cultura)	*No*	*Moderado*

ANALISIS

En relación con la definición del problema planteada por la entidad, se observa que este se describe únicamente como una demora en un procedimiento administrativo, lo cual puede dar la impresión de que se trata de una cuestión de eficiencia interna en vez de un problema público relevante. Además, no se proporcionan métricas claras que permitan medir la magnitud del problema, como el tiempo promedio de demora o el número de proyectos afectados. Tampoco se especifica el alcance temporal del problema ni su impacto específico sobre los distintos grupos de interés. Definir el problema únicamente como una "demora" resulta limitado, ya que puede haber factores subyacentes como procedimientos innecesarios, falta de recursos técnicos o humanos, o desconocimiento técnico por parte de los inversionistas. Por lo tanto, es fundamental considerar si la demora una posible causa de un problema principal no detectado.

La entidad atribuye la demora en la emisión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRA) a las acciones necesarias para que los administrados levanten las observaciones recibidas. Sin embargo, la evidencia presentada es insuficiente, ya que no incluye información específica sobre la naturaleza de dichas observaciones ni sobre el acompañamiento brindado por la entidad durante este proceso. Tampoco se detallan las acciones de asistencia, acompañamiento o monitoreo que la entidad implementa para facilitar que los administrados superen estas observaciones. Es esencial que la entidad, como parte de sus funciones, proporcione un seguimiento efectivo para que los administrados puedan abordar estas observaciones de manera oportuna, lo cual es un elemento crítico en la simplificación de procesos y mejora de la calidad regulatoria.

Además, la referencia al Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS) como alternativa al CIRA, establecida en el numeral 2.1.17 del artículo 2 de la Ley que otorga facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, subraya que el problema no es solo una cuestión de procedimientos administrativos, sino que tiene un impacto directo en la inversión pública y privada.

Respecto a la identificación de las causas, se señala como causa principal la "falta de capacidad y conocimiento de los inversionistas", pero la entidad no proporciona detalles específicos sobre en qué consiste esta falta de capacidad: si está relacionada con la disponibilidad de personal especializado, recursos tecnológicos, o la comprensión del marco normativo aplicable. Por lo tanto, sería pertinente que la entidad clarificara estos aspectos y considerara la implementación de medidas de capacitación y asistencia técnica específicas. En cuanto a la causa de "duplicidad de evaluaciones", se sugiere que la entidad revise y evalúe exhaustivamente los procesos de evaluación, para identificar redundancias y simplificar procedimientos que no aporten valor agregado, evitando así evaluaciones repetitivas e innecesarias.

En la descripción de la situación problemática, la entidad señala que las principales demoras se deben al **retraso de los administrados en el levantamiento de observaciones** durante la

tramitación de las solicitudes CIRAS. **No obstante, no se realiza un análisis de las razones subyacentes por las cuales los administrados enfrentan dificultades para cumplir con este proceso, lo cual sería esencial para entender la raíz del problema y diseñar intervenciones efectivas, como por ejemplo el tipo y contenido de las observaciones, dado que su análisis podría beneficiar a la entidad detectando otras posibles alternativas de solución regulatorias.**

En cuanto a los efectos identificados, como los "retrasos en la ejecución de proyectos de inversión" y el "impacto negativo en el desarrollo económico local", es crucial que la entidad aporte datos cuantitativos y/o cualitativos que respalden estas afirmaciones, permitiendo así una evaluación precisa de la magnitud del problema y sus efectos, como por ejemplo número de administrados afectados por el problema, cuál son los requisitos más observados, cuántos proyectos de inversión se ven afectados por el problema.

Respecto a la identificación de los grupos afectados, la entidad debería proporcionar un análisis más detallado del impacto específico sobre cada grupo de interés, considerando no solo a los inversionistas y al Estado, sino también a otros actores relevantes.

Es necesario que la entidad reformule el planteamiento del problema, así como la identificación de las causas y efectos asociados, para que el análisis refleje de manera más precisa la complejidad del problema y los factores que lo originan, y permita la adopción de medidas más eficaces para su resolución.

Por las consideraciones antes indicadas, la definición del problema es ambigua y carece de especificidad. Para una evaluación efectiva, es necesario detallar las deficiencias concretas en el proceso y cómo afectan directamente a los inversores y a la ejecución de proyectos sostenibles. Además, se requiere evidencia sólida que demuestre el impacto negativo real de estas deficiencias, con datos cuantitativos o cualitativos que respalden la magnitud del problema.

Se menciona un aumento en las solicitudes de CIRAS, pero no se indica que el porcentaje de solicitudes rechazadas haya aumentado. Si la relación entre dichos grupos es constante (por ejemplo, que la mitad se rechazan), entonces el problema del aumento podría no estar en las deficiencias del proceso, sino sólo porque hay más solicitudes. El proponente no identifica una deficiencia específica en el proceso de evaluación, sino un incremento en el número de casos y en el tiempo promedio de respuesta.

Las causas mencionadas no se relacionan claramente con los medios descritos ni con la opción regulatoria propuesta. Se sugiere evaluar si se han identificado todas las causas de la problemática y su relación con los medios y opciones de solución. También se recomienda un mayor desarrollo sobre la causa de la duplicidad de evaluaciones y por qué esta no se considera parte de la solución regulatoria.

Por lo tanto, se observa el Componente 1.

b) <u>Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado</u>

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha establecido como objetivo principal “Aumentar en un 30% la cantidad de autorizaciones emitidas sobre restos arqueológicos en superficie aprobadas para el año 2025”. Aunque este objetivo cumple con los criterios SMART, presenta varias deficiencias que deben ser abordadas para asegurar su eficacia y relevancia. En primer lugar, el objetivo no especifica una línea base clara para medir el progreso hacia el aumento del 30%. Es fundamental incluir el número actual de autorizaciones aprobadas en el año de referencia (por ejemplo, 2024) para contextualizar adecuadamente el objetivo. Sin esta información, el objetivo puede parecer vago y carecer de una base sólida para la medición del progreso. Si, por ejemplo, en 2024 se

aprobaron 1000 autorizaciones, el incremento del 30% significaría alcanzar 1300 autorizaciones en 2025, proporcionando una métrica concreta para evaluar el éxito del objetivo.

Además, la justificación para el aumento del 30% como meta no está claramente explicada en el informe. Es necesario proporcionar una justificación detallada sobre cómo se determinó este porcentaje y por qué se considera alcanzable. Esta justificación podría basarse en un análisis de tendencias históricas, capacidades de mejora identificadas en los procesos actuales, o estudios que indiquen que un incremento del 30% es realista y alcanzable. Sin una justificación clara, el objetivo puede parecer arbitrario y carecer de una base sólida para su implementación.

En caso de no contar con data cuantitativa, sería útil incluir evidencia de entrevistas, encuestas, o estudios de casos que respalden la viabilidad del incremento y que expliquen por qué este objetivo es relevante para abordar las deficiencias identificadas.

En relación con los medios propuestos para alcanzar el objetivo, se han identificado dos acciones: la mejora en la gestión de la información y la aceleración del proceso de certificación. Sin embargo, estos medios necesitan un desarrollo más detallado para demostrar claramente cómo se relacionan con las causas del problema previamente identificadas. Por ejemplo, la mejora en la gestión de la información debe explicar cómo la actualización de la base de datos y la elaboración de diagnósticos resolverán las causas específicas como la desactualización de información y la duplicidad de evaluaciones. De igual manera, la aceleración del proceso de certificación debe detallar cómo abordará problemas como la falta de capacidad de los inversionistas y el tiempo prolongado en el levantamiento de observaciones. Es crucial que cada medio esté vinculado de manera específica a las causas identificadas y que se explique cómo contribuirá al logro del objetivo.

En cuanto a los fines propuestos, “promover el desarrollo de proyectos de inversión” y “asegurar la preservación del patrimonio cultural”, se observa una desconexión con la finalidad de la propuesta normativa. El objetivo debería estar alineado con la finalidad de cautelar el patrimonio cultural mientras se facilita la inversión. Es importante asegurarse de que el aumento en la cantidad de autorizaciones no solo mejore la eficiencia, sino que también respete y proteja el patrimonio cultural. La propuesta debe abordar cómo se equilibrará la agilidad en la emisión de autorizaciones con la preservación del patrimonio, sin que una meta de eficiencia comprometa la protección efectiva del patrimonio cultural.

Finalmente, los medios propuestos parecen enfocarse en la optimización de procesos internos, sin abordar completamente las causas subyacentes del problema, como la falta de capacidad técnica y el desconocimiento por parte de los inversionistas. La entidad debe implementar acciones que no solo optimicen los procesos, sino que también brinden un apoyo efectivo a los inversionistas y resuelvan las causas del problema. Además, la entidad debe garantizar que las medidas propuestas aseguren la protección del patrimonio cultural mientras facilitan la inversión, manteniendo un equilibrio adecuado entre eficiencia y preservación.

Por las consideraciones expuestas, dado que el objetivo propuesto es "Aumentar en un 30% la cantidad de autorizaciones emitidas sobre restos arqueológicos en superficie aprobadas para el año 2025". Este objetivo debe estar alineado con el problema que se busca solucionar y evaluado en función de una revaluación de la problemática.

Además, es importante considerar que lo que debería darse en si es el otorgamiento de un mayor porcentaje de respuestas (positivas o negativas) en el tiempo establecido sobre el total de proyectos presentados. No si aumento el porcentaje de respuestas positivas o negativas dado que ello depende en si el proyecto se desarrolla en un sitio arqueológico o no.

c) <u>Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias</u>

En el informe AIR Ex Ante, la entidad identificado dos posibles alternativas de solución: regulatoria y la opción cero:

1. **Alternativa "cero":** Mantiene el proceso para la emisión de los CIRAS tal como lo establece la regulación actualmente. La primera alternativa está relacionada con el status quo o no intervenir.
2. **Alternativa regulatoria:** Se propone modificar la regulación actual a fin de incorporar una nueva figura en el marco normativo vigente, contemplando una alternativa al CIRA: el Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS). El DAS permite que estos profesionales puedan identificar restos arqueológicos en la superficie de manera previa a la presentación de cualquier solicitud ante el MINCUL, **asegurando la confiabilidad de sus resultados. Asimismo, dado que un tercero calificado llevará a cabo el diagnóstico, se reducen los supuestos de observaciones de las solicitudes** y, por ende, se agilizan los plazos de atención para las solicitudes de certificación. No obstante, la propuesta regulatoria contempla la posibilidad de que el inversionista pueda escoger si desea tramitar el CIRAS u opta por el DAS, el primero será aprobado por el MINCUL.

En relación con la alternativa regulatoria, **la entidad ha propuesto implementar el Diagnóstico Arqueológico en Superficie (DAS) como una opción facultativa y equivalente al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRAS).** Este diagnóstico, emitido por un arqueólogo colegiado y habilitado, consiste en un análisis integral de una zona geográfica para determinar la presencia o ausencia de restos arqueológicos en superficie. La propuesta también contempla la creación de un Registro Nacional de Arqueólogos Especializados, donde se inscribirán los profesionales capacitados para realizar el DAS.

Sin embargo, se identifica que hay una falta de alineación de la alternativa con las causas subyacentes. Aunque el DAS pretende agilizar el proceso y reducir las observaciones, no se aborda explícitamente cómo resolverá los problemas relacionados con la falta de capacidad y conocimiento de los inversionistas. Si los administrados continúan enfrentando dificultades para manejar observaciones y cumplir con los requisitos, la simple introducción del DAS no garantizará que estos problemas se mitiguen. El planteamiento de la alternativa debería integrar estrategias específicas para capacitar a los inversionistas y facilitar el cumplimiento de requisitos, asegurando que el DAS efectivamente contribuya a resolver el problema subyacente.

Además, las acciones a realizar por las entidades respecto a profesionales externos plantean un desafío significativo en cuanto a la capacidad del mercado laboral. Es esencial proporcionar un análisis sobre la disponibilidad de arqueólogos especializados capaces de realizar el DAS a nivel nacional y que estén colegiados. La falta de datos sobre la capacidad del mercado para absorber esta nueva demanda podría resultar en cuellos de botella y retrasos adicionales si la oferta de profesionales cualificados es insuficiente. Por lo tanto, la entidad debe justificar con datos la capacidad real del mercado para asegurar una implementación efectiva del DAS sin generar demoras.

Así también, la propuesta no aborda cómo se gestionarán las posibles observaciones que el MINCUL realizaría al DAS como requisito del PMAR o PEA, así como posibles conflictos de interés que puedan presentarse en distintos profesionales al tratar las posibles observaciones.

En conclusión, la alternativa regulatoria requiere una evaluación más profunda para abordar los desafíos asociados con la capacidad del mercado laboral, la transparencia del proceso, y la efectividad en la resolución de observaciones. La entidad debe proporcionar un análisis detallado y sustentar con datos estos aspectos para asegurar que el DAS sea una solución viable y efectiva

para mejorar la eficiencia en la emisión de certificaciones sin comprometer la protección del patrimonio cultural.

Por lo tanto, se emite observaciones respecto del componente 3.

d) <u>Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución</u>

En el informe y expediente del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante se presenta un cuadro de impactos que identifica y describe los efectos (positivos y negativos) y su significancia (fuerte o débil) para los grupos afectados por las diferentes alternativas. La entidad ha realizado una evaluación cualitativa de los impactos y su significancia para la alternativa regulatoria y la opción cero. Sin embargo, se identifican varias áreas de mejora en este análisis.

En el cuadro de evaluación de impactos, la entidad compara dos alternativas. La "opción cero" tendría un impacto económico negativo significativo para la población, ya que los retrasos en la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRAS) podrían desincentivar la inversión y reducir el inicio de proyectos. A nivel social, el impacto sería negativo, aunque menor, debido a las demoras en los proyectos. Para el Ministerio de Cultura, esta alternativa generaría un fuerte impacto negativo, con mayores costos operativos por la acumulación de observaciones. Y para los administrados, también implicaría un impacto negativo importante por los costos y cargas administrativas derivados de las demoras en la emisión de los CIRAS.

Por otro lado, la alternativa regulatoria tendría un impacto positivo moderado en lo económico y social, facilitando el avance de proyectos de inversión de manera más eficiente, gracias a diagnósticos arqueológicos más eficientes. Para el Ministerio de Cultura, el impacto económico sería leve, ya que los costos se reducirían al limitarse a la fiscalización y administración del Registro Nacional de Arqueólogos Especializados. Para los administrados, se eliminarían las cargas administrativas y los costos de oportunidad asociados al CIRAS, mientras que los proyectos avanzarían con mayor rapidez, generando beneficios sociales al reducir la incertidumbre y dotar de predictibilidad los procedimientos para los administrados.

En el análisis de costos y beneficios, la entidad identificó costos directos, costos de observación o implementación, y beneficios directos. Este análisis fue desarrollado a nivel cualitativo, concluyendo que la alternativa regulatoria ofrece mayores beneficios en comparación con la "opción cero". La entidad destaca que la implementación del DAS presenta ventajas frente al CIRAS, principalmente en términos de agilidad en la ejecución de proyectos de inversión. No obstante, como se ha señalado en observaciones previas sobre los componentes precedentes, el DAS no necesariamente garantizaría la emisión de diagnósticos sin observaciones, ni aseguraría que los administrados puedan resolver estas observaciones en plazos más cortos. Esto plantea riesgos relacionados con el cumplimiento de los estándares de preservación del patrimonio cultural, los cuales podrían generar complicaciones adicionales en términos de retrasos o incumplimiento de plazos, afectando la eficiencia esperada del proceso.

Además, el análisis no incluye a los arqueólogos dentro de la población impactada por la intervención regulatoria. Con la implementación del DAS, los inversionistas deberán considerar exclusivamente a los arqueólogos debidamente registrados en el Registro Nacional de Arqueólogos Especializados. Este aspecto debe ser contemplado en el análisis de impactos, ya que la disponibilidad y capacidad de estos profesionales afectarán directamente la implementación y el éxito del DAS.

En este sentido, se recomienda realizar un análisis de los impactos y costos de la alternativa regulatoria, incorporando a la fiscalización, los posibles costos de creación y mantenimiento del Registro Nacional de Arqueólogos Especializados, así como los riesgos asociados al cumplimiento de los estándares de preservación, los mismos que podrían generar costos adicionales que

superen los beneficios previamente identificados. Además, es importante considerar a toda la población impactada por la intervención regulatoria, incluidos los arqueólogos y otros actores relevantes, para obtener una visión completa del impacto de la alternativa. Es fundamental cuantificar estos costos de manera más precisa y realizar simulaciones de escenarios para asegurar que los beneficios netos sean superiores a los de la "opción cero" sin comprometer la protección del patrimonio cultural de la Nación.

En este sentido, la falta de evidencia sobre la disponibilidad de arqueólogos para inscribirse en el registro propuesto presenta un riesgo significativo. Una oferta laboral limitada podría resultar en una concentración de mercado, afectando negativamente la competencia y disponibilidad de profesionales capacitados para realizar el DAS. Este factor podría influir en los costos y tiempos del proceso, comprometiendo la implementación efectiva de la medida. Se recomienda identificar, de ser posible de manera cuantitativa, la oferta laboral de arqueólogos y considerar medidas para fomentar la participación de un número adecuado de profesionales, asegurando así una competencia saludable y la efectividad del DAS.

Por lo tanto, se emiten observaciones respecto del componente 4.

e) <u>Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento</u>

En el informe del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante, la entidad ha delineado los mecanismos para la implementación y el cumplimiento de la medida regulatoria del Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS). Los principales mecanismos descritos incluyen:

- **Inspección previa**: Se realizará una inspección bajo el Procedimiento de Evaluación Arqueológica (PEA) o el Plan de Monitoreo Arqueológico (PMAR) antes de conceder la autorización a la empresa para que continúe con su proyecto, con el fin de garantizar que el DAS cumpla con sus objetivos.

- **Fiscalización posterior**: Se llevará a cabo una fiscalización aleatoria de los DAS para verificar la veracidad de la información. Si se detecta información incorrecta o falsa, se procederá con la cancelación de la inscripción del arqueólogo que suscribió el DAS y se invalidarán los resultados del diagnóstico, exigiendo al inversionista la obtención de las autorizaciones correspondientes nuevamente.

Para asegurar el cumplimiento, se han previsto fiscalizaciones periódicas y, en caso de detectar información incorrecta o falsa, se cancelará el registro del profesional y se invalidarán los resultados del DAS. Además, se aplicarán responsabilidades administrativas, civiles y penales conforme a la ley, incluyendo sanciones para aquellos que presenten un DAS con información falsa en el marco de un procedimiento administrativo.

No obstante, la implementación del DAS enfrenta varios desafíos que deben ser abordados para asegurar su efectividad. Aunque la opción preferida busca agilizar los procedimientos, la necesidad de realizar una inspección adicional del mismo cuando el administrado solicite un PEA o un PMAR podría generar una duplicidad de evaluaciones en la zona de intervención, contraviniendo el objetivo de simplificación administrativa y potencialmente aumentando los tiempos de aprobación para las empresas. Por ello, se recomienda revisar la necesidad de esta inspección adicional y/o considerar ajustes en el proceso para integrar la verificación del DAS de manera más eficiente, minimizando la duplicidad y optimizando el procedimiento administrativo.

Teniendo en cuenta la identificación de estos riesgos, la entidad debe describir adecuadamente las medidas para reducirlos o mitigarlos e incluirlas en el presente componente.

Por todo lo expuesto, se emite observaciones respecto al Componente 5.

f) <u>Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación</u>

Sobre este punto, la entidad desarrolla el monitoreo y evaluación de la propuesta normativa, la entidad propone llevar a cabo estas actividades de manera semestral y anual para garantizar el correcto desempeño y cumplimiento de los objetivos establecidos. El monitoreo semestral permitirá identificar desafíos en la implementación y aplicar correcciones oportunas. Además, la evaluación anual considerará los resultados de las fiscalizaciones posteriores y las inspecciones in situ realizadas en el marco de los procedimientos (PMAR o PEA).

La información para el monitoreo y evaluación se obtendrá de fuentes primarias, incluyendo las solicitudes tramitadas por el MINCUL, los resultados de las fiscalizaciones posteriores y las inspecciones realizadas durante los procedimientos mencionados.

No obstante, en base a la observación del componente 2, es necesario ajustar el indicador de manera que permita una evaluación más efectiva del cumplimiento de la norma en relación con el objetivo principal del proyecto normativo. El indicador debe reflejar con precisión los avances hacia la situación deseada establecida en la propuesta regulatoria.

Por lo tanto, se emiten observaciones respecto del Componente 6 para asegurar que el sistema de monitoreo y evaluación sea adecuado y esté alineado con los objetivos fundamentales de la regulación.

4.1.2. Respecto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

En relación con la consulta pública, el 26 de agosto de 2024, la entidad sustentó en su solicitud los motivos para la excepción de aplicación de Consulta Pública del Proyecto Regulatorio. En su comunicación, la entidad detalló las siguientes acciones realizadas en el desarrollo de su propuesta normativa:

- Se llevaron a cabo reuniones y exposiciones con representantes de grupos parlamentarios y congresistas sobre la propuesta de creación del DAS como alternativa al CIRA. Durante estas reuniones, se recibieron opiniones y comentarios que fueron recopilados, analizados y evaluados por funcionarios y asesores especializados del MINCUL. Estos comentarios sirvieron como insumos para la elaboración del proyecto final de Decreto Legislativo.

- Representantes de la Dirección General de Patrimonio Arqueológico del MINCUL, habrían realizado coordinaciones con el Colegio de Arqueólogos del Perú – COARPE a través de su Decano, señor Pieter Van Dalen. Estas se habrían centrado en la exposición del contenido de la propuesta de creación del Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS) como alternativa del CIRA.

- Mediante Comunicado N° 0012-2024-COARPE/SEDE NACIONAL del 30 de mayo de 2024, el Colegio de Arqueólogos del Perú – COARPE procedió a publicar en su página web oficial, los alcances de la propuesta de creación del Diagnóstico Arqueológico de

Superficie (DAS) como alternativa del CIRA, con el objeto de poner en conocimiento del mismo a todos sus miembros.

- El 16 de julio de 2024, se llevó a cabo una reunión de trabajo con el señor Juan Pablo de la Puente Brunke y los representantes de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) del MINCUL, con el objeto de obtener información y/o comentarios respecto a la propuesta de creación del DAS como alternativa del CIRA. En la reunión se abordaron ideas, alternativas y disposiciones principales del proyecto de Decreto Legislativo. Los comentarios y opiniones recibidos fueron trasladados al área proponente para su evaluación e incorporación en el proyecto normativo según corresponda.

Por último, el 4 de septiembre de 2024, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria aprobó la excepción de la Consulta Pública para el Proyecto Regulatorio, considerando las acciones de consulta realizadas. No obstante, dado que el MINCUL ha llevado a cabo una consulta pública que incluyó la recolección de opiniones y recomendaciones a nivel político (tanto de congresistas, como de sus asesores), técnico (Colegio de Arqueólogos del Perú) y expertos (participación del señor Juan Pablo de la Puente Brunke), es recomendable que la información obtenida a través de estas consultas se incluya en el expediente del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante del "Proyecto de Decreto Legislativo que establece el Diagnóstico Arqueológico de Superficie".

En ese sentido, si bien se ha hecho mención sobre el proceso de consulta pública en la exposición de motivo, se recomienda un mayor desarrollo respecto a la aceptación y/o rechazo a los comentarios que contribuyeron a que la entidad elabore la versión final del proyecto regulatorio.

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

El proyecto de decreto legislativo establece la creación del procedimiento administrativo para el Registro Nacional de Arqueólogos Especializados, cuya implementación será detallada en el reglamento correspondiente. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en la evaluación del componente 4, es fundamental incorporar en el análisis de impacto, costos y beneficios y los impactos que esta medida tendrá sobre los arqueólogos, quienes podrían verse obligados a asumir nuevas obligaciones y costos de cumplimiento derivados de su inscripción en dicho registro.

Es necesario evaluar los costos directos e indirectos que implicará este registro para los profesionales involucrados, tales como derechos de inscripción, requisitos adicionales de formación o certificación, entre otros. Además, se deben considerar los efectos sobre el mercado laboral y la oferta de arqueólogos especializados, ya que la introducción de este requisito podría reducir la disponibilidad de profesionales si los costos de cumplimiento resultan excesivamente altos o si no existe un incentivo adecuado para que se inscriban.

4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre el proyecto normativo, este contiene 8 artículos, 3 Disposiciones Complementarias Finales y 1 Disposición Complementaria Modificatoria.

De este texto, se desprende que la entidad propone regular el DAS como *(…) una* ***medida opcional*** *al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie* (énfasis agregado)[1]; complementando, en el numeral 4.1 del artículo 4 del proyecto normativo que *El Diagnóstico Arqueológico de Superficie se emite (…) para ser presentado como* ***un requisito en los procedimientos administrativos de intervención arqueológica u otros donde se requiera acreditar la existencia o no de evidencias arqueológicas en superficie, en un área específica*** (énfasis agregado)***.***

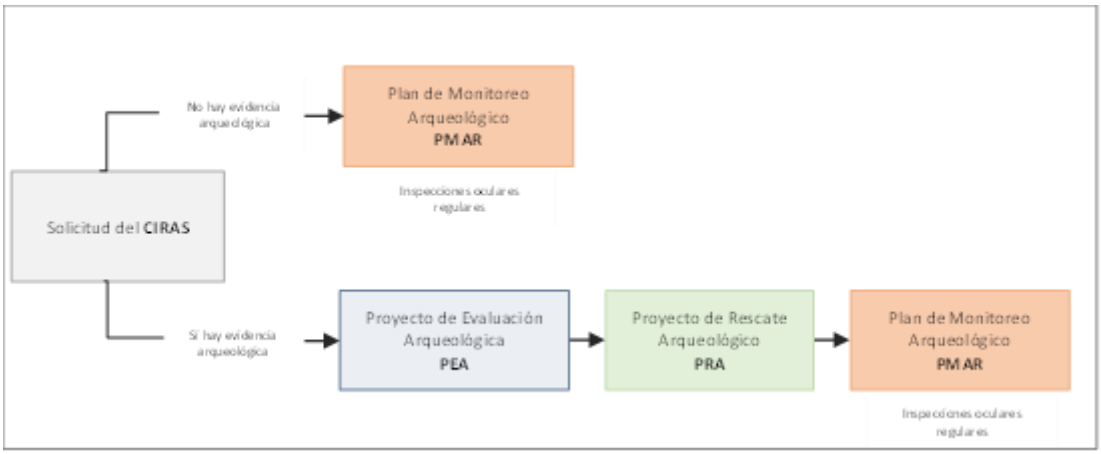
[1] Extraído del texto del artículo 1 de la propuesta normativa.

Al respecto, es necesario iniciar la evaluación contextualizando la finalidad del "Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (**CIRAS**)". En ese sentido, el artículo 32 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (**RIA**), aprobado por Decreto Supremo N° 011-2022-MC, lo define como:

> *El Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie - CIRAS es el* ***documento mediante el cual el Ministerio de Cultura certifica****, a solicitud de parte,* ***que en un área determinada no existen evidencias arqueológicas en superficie.*** *El CIRAS procede de la verificación en superficie luego de una inspección ocular o de un PEA, o de un PRA luego de la excavación total en la dimensión vertical, cuando un bien inmueble prehispánico haya sido rescatado total o parcialmente en la dimensión horizontal.* (Énfasis y subrayado agregado)

A su vez, la Exposición de Motivos desarrolla de forma más gráfica la finalidad del CIRAS, señalando que:

> *Dependiendo de los resultados de esta solicitud, el inversionista debe realizar distintos procedimientos de intervención arqueológica, según el siguiente detalle:*
>
> - ***Si la solicitud es favorable y se otorga el CIRAS****: entonces no se han encontrado restos arqueológicos en superficie, procediendo continuar con la obtención del Plan de Monitoreo Arqueológico (PMAR). Dicho plan está orientado a evitar, controlar, reducir y mitigar los posibles impactos negativos que se puedan generar durante el desarrollo del proyecto (acciones que impliquen remoción del suelo y subsuelo) sobre las evidencias arqueológicas que se encuentren de manera fortuita en el subsuelo y los bienes inmuebles prehispánicos colindantes a una obra. El plan debe ser obtenido con anterioridad al inicio de la ejecución física de toda obra.*
>
> - ***Si la solicitud no es favorable y se deniega el CIRAS****: entonces se han encontrado restos arqueológicos en superficie, por ende, corresponde que el inversionista solicite una autorización para desarrollar un Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) para realizar trabajos de reconocimiento arqueológico al interior del área del proyecto para identificar bienes inmuebles prehispánicos y elementos arqueológicos aislados, procediendo a su registro y estableciendo su extensión.*
>
>   *Luego, el inversionista tendrá dos opciones: (i) modificar el trazo de su proyecto para no intervenir en las áreas identificadas con restos arqueológicos o (ii) solicitar una autorización para un Proyecto de Rescate Arqueológico (PRA). En ambos casos, luego de la opción elegida, el inversionista solicitará el PMAR, descrito en el punto anterior.*
>
> *El flujo de los procedimientos a seguir después de evaluar la solicitud del CIRAS se grafica a continuación:*
>
> *Gráfico 1. Procedimientos por seguir según los resultados de la solicitud del CIRAS*



Elaboración Oficina General de Asesoría Jurídica.

De lo señalado, se desprende que el CIRAS es un documento emitido en exclusividad por el Ministerio de Cultura que certifica la no existencia de restos arqueológicos en la zona de intervención, habilitando, en consecuencia, al administrado (inversionista) a iniciar el Plan de Monitoreo Arqueológico (**PMA**)[2].

En ese sentido, la propuesta normativa apunta a que el DAS, como documento privado, adquiera la misma fuerza legal que otorga el CIRAS, y que, este, a su vez, habilita al administrado a iniciar el PMA correspondiente.

No obstante, los alcances del DAS, en los términos planteados, estaría proponiendo que el DAS incluso acredite *(…) la existencia (…) de evidencias arqueológicas en superficie, en un área específica*, alcance que no desarrolla el CIRAS.

Como se señaló, el administrado al solicitar el CIRAS se somete a una evaluación por parte de la entidad, la cual determina, a través del otorgamiento de formal del CIRAS, que la zona de intervención declarada no cuanta con restos arqueológicos en superficie; caso contrario, el CIRAS no es otorgado (emitido), y se entiende que la solicitud ha sido rechazada.

De este modo, la existencia formal del CIRAS (como certificado) estará condicionada indiscutible e indefectiblemente a la acreditación de la ausencia de restos arqueológicos en superficie; misma finalidad a la que se le pretende otorgar al DAS, en su calidad de documento privado.

No obstante, como ya se ha dicho, el DAS no solo se limita a la «acreditación» de inexistencia de restos arqueológicos en superficie, sino que también permite «acreditar» la existencia de restos arqueológicos en superficie.

Es en esta última función que, la propuesta normativa excedería el objetivo planteado para la intervención diseñada para atacar el problema público identificado.

Para un mejor contexto, el artículo 1 del proyecto de decreto legislativo, señala expresamente que el DAS se erige *(…) como una medida opcional al Certificado de Inexistencia de Restos*

---

[2] Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, Decreto Supremo N° 011-2022-MC
«Artículo 27. Autorización para la ejecución de un Plan de Monitoreo Arqueológico - PMAR
(…)
27.11 Los PMAR proceden de:
(…)
4. Del CIRAS.
(…)»

Arqueológicos en Superficie; por tanto, en la medida que el CIRAS solo certifica la inexistencia de restos arqueológicos en superficie, en igual razón el DAS **solo** debiera acreditar dicha inexistencia.

A pesar de lo descrito, a lo largo del desarrollo de la exposición de motivos[3], y en los artículos 3 y 4 del proyecto normativo —con mayor precisión—, se hace referencia a que el DAS acredita también la existencia o presencia de restos arqueológicos, pudiendo, incluso, este instrumento ser empleado *(…) como un requisito en los procedimientos administrativos de intervención arqueológica u otros donde se requiera acreditar la existencia o no de evidencias arqueológicas en superficie, en un área específica*[4] (subrayado agregado).

Por lo que, de ser el caso, este segundo empleo del DAS se estaría equiparando a la función de la intervención arqueológica con fines preventivos denominado «Proyecto de Evaluación Arqueológica (**PEA**)».

En este punto, resulta necesario precisar que el RIA define al PEA, en el literal a) del numeral 2.2. del artículo 1, como aquellos *(…) trabajos de reconocimiento arqueológico al interior del área materia del proyecto de inversión, público o privado, metodológicamente con el objeto de identificar bienes inmuebles prehispánicos, y elementos arqueológicos aislados, procediendo a su registro, estableciendo su extensión mediante la delimitación, señalización, y demarcación física, de ser el caso. Asimismo, se realiza excavaciones restringidas con fines de delimitación, descarte, muestreo y potencialidad. Estas intervenciones tienen como finalidad y objetivo identificar, evaluar, medir, prevenir impactos negativos al Patrimonio Cultural de la Nación, y con ello, determinar las medidas de mitigación necesarias para su salvaguarda.*

Por lo que, bajo esta mirada, el Proyecto Normativo no respetaría el nivel de coherencia exigido entre el problema público identificado y la propuesta regulatoria, como una medida de intervención para atacarlo.

---

[3] Exposición de Motivos del Proyecto Normativo
(Pág. 6)
«Diagnóstico Arqueológico de Superficie
Definición
En el numeral 3.1 del artículo 3 de la propuesta normativa se define el DAS como el documento privado que contiene el análisis arqueológico integral de un área geográfica determinada. Dicho diagnóstico se realiza con el objeto de acreditar si en dicha área se presentan o no evidencias arqueológicas en superficie.
Contenido del diagnóstico
El numeral 3.3 del artículo 3 de la propuesta normativa señala que el contenido mínimo y características del DAS se establecerán en el Reglamento de intervenciones arqueológicas, aprobado por Decreto Supremo Nº 011-2022-MC o el que haga sus veces. De esta manera, se asegurará que el referido diagnóstico contenga la información necesaria para acreditar o no la presencia de evidencias arqueológicos en superficie.
(…)»

(Pág. 7)
«(…)
Solicitante del diagnóstico
La propuesta normativa señala, en los artículos 4 (numeral 4.1) y 5 (numeral 5.2), que el DAS se emite de manera facultativa y, a solicitud de un administrado para ser presentado como un requisito en los procedimientos administrativos de intervención arqueológica u otros donde se requiera acreditar la existencia o no de evidencias arqueológicas en superficie, en un área especifica.
(…)
Efectos del diagnóstico
La propuesta normativa señala, en el artículo 4 (numeral 4.1 y 4.2) que el DAS se emplea como requisito en los procedimientos administrativos de intervención arqueológica u otros donde se requiera acreditar la existencia o no de evidencias arqueológicas en superficie, en un área específica.
(…)»

[4] Proyecto de Decreto Legislativo
«Artículo 27. Autorización para la ejecución de un Plan de Monitoreo Arqueológico - PMAR
Artículo 4.- Efectos del Diagnóstico Arqueológico de Superficie
4.1 El Diagnóstico Arqueológico de Superficie se emite de manera facultativa y, a solicitud de un administrado, para ser presentado como un requisito en los procedimientos administrativos de intervención arqueológica u otros donde se requiera acreditar la existencia o no de evidencias arqueológicas en superficie, en un área específica.
(…)».

Debe recordarse que, el planteamiento realizado por la entidad, a efectos de generar esta propuesta normativa, se sustenta en la existencia de determinadas deficiencias (intrínsecas y extrínsecas)[5] que afectan negativamente el proceso de emisión de los CIRAS, limitando, en consecuencia, los avances de las inversiones sostenibles. Sin embargo, la propuesta regulatoria estaría impulsando una medida excedería estos límites, pues el DAS —como ya se ha dicho— no solo sería empleado para la certificación particular, avalada por un arqueólogo colegiado y registrado en el Registro Nacional de Arqueólogos Especializados, de la inexistencia de restos arqueológicos en superficie, sino también para certificar la existencia de estos.

Es más, como lo ha desarrollado expresamente el proyecto normativo, el DAS podría ser empleado como requisito para los procedimientos administrativos de intervención arqueológica, que son regulados por el RIA, así como para otros ajenos a las competencias del Ministerio de Cultura.

Por último, aunque se menciona que las características y el contenido mínimo del DAS serán definidos en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, es crucial que la exposición de motivos aclare explícitamente las diferencias sustantivas entre el DAS y el CIRAS. Esta claridad es fundamental para generar predictibilidad al administrado y asegurar que el nuevo procedimiento garantice la protección efectiva del Patrimonio Cultural de la Nación sin comprometer la agilidad del proceso. La normativa debe proporcionar garantías de que el DAS mantendrá los mismos estándares de protección que el CIRAS, evitando cualquier laguna en la protección del patrimonio cultural.

En conclusión, queda observado este extremo de la evaluación, correspondiendo a la entidad realizar los ajustes a su propuesta regulatoria, de acuerdo con los parámetros expuestos en el presente Dictamen.

Geraldine Mouchard Infantes
Secretaria de Gestión Pública de la PCM
Secretaría de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del MEF

Beyker Chamorro López
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUSDH

[5] De acuerdo al Anexo 6 presentado por el Ministerio de Cultura, describen que las causas identificadas que originan el problema público identificado se refieren a: (i) Falta de capacidad y conocimiento de los inversionistas, lo que genera excesivas demoras en el levantamiento de observaciones por parte de los administrados durante la tramitación de las solicitudes de CIRAS; (ii) Duplicidad de evaluaciones, en la medida que la evaluación de la información del CIRAS puede realizarse en etapas posteriores (emisión PMAR o PEA); y, (iii) Desactualización de información, en tanto la base de datos del SIGDA no refleja la realidad actual, dificultando la evaluación de las solicitudes de los CIRAS..