



VISTOS: el recurso de apelación interpuesto por **ASOCIACIÓN DE VIVIENDA LAS PRADERAS DE SAN ISIDRO** contra la Resolución Directoral N° 000208-2024-DGDP-VMPCIC/MC; el Informe N° 000631-2025-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Subdirectoral N° 0000019-2023-SDPCICI-DDC LIB/MC, se instaura procedimiento sancionador a la Asociación de Vivienda Las Praderas de San Isidro al ser la presunta responsable de haber ejecutado intervenciones privadas sin la autorización del Ministerio de Cultura al interior del Complejo Arqueológico Chan Chan - Sitio N°1, consistentes en la excavación de más de 30 pozos en los que se han instalado columnas o postes de cemento unidas por bloquetas de cemento que han cerrado y delimitado un área de aproximadamente 4,945.00 m², infracción prevista en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación;

Que, a través de la Resolución Subdirectoral N° 000023-2023-SDDPCICI-DDC LIB/MC se amplía la imputación de cargos;

Que, mediante la Resolución Directoral N° 000208-2024-DGDP-VMPCIC/MC, la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural impone **la sanción de multa equivalente a 25 UIT** por haberse acreditado responsabilidad en la comisión de la infracción. Asimismo, se dispuso la aplicación de la **medida correctiva de “retiro”** destinada a revertir los efectos de la infracción;

Que, a través del escrito presentado el 28 de agosto de 2024, la administrada interpone recurso de apelación argumentando, entre otros, que su inmueble ha pasado por una serie de transferencias a lo largo de su historia, por lo que en la actualidad el porcentaje de acciones que le corresponde es mínimo y no justifica la sanción impuesta; indica también que la autoridad no ha hecho prevalecer el principio de irretroactividad agravando su situación; por último, hace referencia a la vulneración al principio del debido procedimiento administrativo;

Que, el numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo 218 de la norma;

Que, el artículo 221 del TUO de la LPAG, indica que el escrito del recurso debe señalar el acto del que se recurre y cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 124 de la norma. Además, debe ser interpuesto dentro del plazo perentorio de quince



(15) días hábiles, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 218.2 del artículo 218 de la referida norma;

Que, el recurso de apelación cumple con los requisitos exigidos por los artículos 124 y 221 del TUO de la LPAG y ha sido interpuesto dentro del plazo a que se refiere el numeral 218.2 del artículo 218 de la norma, toda vez que habiendo sido notificada la impugnada el 15 de agosto de 2024, el recurso ha sido presentado el 28 del referido mes y año;

Que, con fecha 06 de junio de 2023 entra en vigor la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, con la cual se modifica, entre otros, el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. De acuerdo con la modificación solo cabe la imposición de la sanción de multa como consecuencia de la comisión de la conducta que la norma describe, eliminando la demolición como sanción administrativa;

Que, de acuerdo con el TUO de la LPAG, el principio de irretroactividad establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Agrega la norma que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición;

Que, del precepto legal, se infiere que lo que se busca con la aplicación del principio de irretroactividad en los casos de modificaciones al régimen sancionador de las entidades públicas es favorecer al administrado cuando la modificación incide en (i) la tipificación, (ii) el grado de la sanción y (iii) los plazos de prescripción. En estos casos se aplica lo que resulta más favorable al administrado, es por ello que los órganos a cargo del procedimiento sancionador deben realizar una evaluación con el objeto de ponderar qué es lo que beneficia, en cada en particular, al imputado;

Que, al respecto, para proceder con la aplicación de la norma más favorable para el administrado, corresponde señalar que ese análisis de favorabilidad deberá recaer en el íntegro de las normas y su aplicación al caso en concreto. Realizar un examen diferenciado o parcialidad afectaría de manera directa el principio de legalidad, pilar esencial para determinar la retroactividad de una ley;

Que, las disposiciones administrativas, encuentran su origen en las normas penales y, sus alcances punitivos desde la perspectiva sancionada basada en el mismo *ius punendi* del Estado; es decir, la capacidad de poder imponer castigos debidamente tipificado en la ley;

Que, en esa línea, corresponde señalar que, si bien la confluencia de orígenes, fuentes, y dimensionamientos entre el derecho penal y derecho administrativo sancionador permiten entender la evolución de este último, también es importante denotar que no necesariamente ambos tienen los mismos alcances;

Que, la principal particularidad de esta separación, es la caracterización del derecho administrativo sancionador en una de sus expresiones, como lo es aquel procedimiento en el que no se pretende como *prima ratio* la sanción al agente, sino la protección de un bien jurídico específico y la posibilidad de su recuperación a través de la intervención de la autoridad. Esta figura aparece en aquellos procedimientos



administrativos de oficio o de parte y donde puede ser afectado un particular o un bien interés común;

Que, en ese sentido, los principios de irretroactividad y/o retroactividad benigna que toman su fuente del derecho penal, están orientados única y específicamente a aquella sección de los procedimientos administrativos en los que existan sanciones a aplicar por la alteración a la legalidad de las normas correspondientes. Es decir, ese efecto retroactivo favorable beneficiará al infractor únicamente en lo que respecta a la sanción a aplicar, por lo que corresponderá a la autoridad efectuar la evaluación, ponderación, comparación, análisis y valoración respectiva, siempre teniendo en consideración las disposiciones sancionadoras de las normas concretas;

Que, cabe resaltar que, lo señalado precedentemente no implica que la evaluación a realizarse constituirá un análisis de aplicabilidad de las disposiciones en su totalidad de manera integral, desordenada e intencionada con el objeto de beneficiar al administrado, pues considerar disposiciones o medidas complementarias ajenas a la sanción, atentaría contra el principio de legalidad y no evaluaría el nivel de favorabilidad de las sanciones. De esta apreciación, resulta importante resaltar que, si bien una norma puede contener, entre otras, disposiciones generales, específicas, sancionadoras, correctivas, etc., la evaluación del principio de retroactividad al que se hace referencia en los párrafos precedentes debe ceñirse concretamente a las disposiciones de sanción y sus modificatorias posteriores y no incluir otras disposiciones, pues ello alteraría el mecanismo y objetivo de aplicación del principio de irretroactividad;

Que, en la línea de lo expuesto, este juicio de favorabilidad deberá recaer en la ponderación que la autoridad realice respecto de los efectos de la norma posterior en comparación con la norma vigente al momento de la infracción, por lo que la intervención de disposiciones ajenas o desvinculadas a la propia naturaleza sancionadora, no serán aplicativas, toda vez que viciaría y descontrolaría la aplicación retroactiva benigna de la norma. Es decir, no corresponde efectuar el análisis de aplicabilidad del principio de retroactividad benigna considerado, por ejemplo, en su ponderación a las medidas correctivas, pues estas no forman parte del alcance conceptual de la sanción y tienen objetivos totalmente distintos a esta;

Que, en efecto, mientras las medidas correctivas tienen como finalidad revertir y/o mitigar los efectos de la comisión de una conducta infractora, las sanciones tienen como finalidad la desincentivar la comisión de conductas infractoras en el futuro, pues los administrados internamente ponderarán si les resulta más beneficioso la comisión de una conducta o los costos de una sanción en vía administrativa;

Que, la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establecía antes de su modificación a través de la Ley N° 31770, entre otras, como sanción administrativa, la siguiente: **f) Multa o demolición de intervención u obra pública o privada** ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realiza sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura o cuando contando con tal autorización se comprueba que la obra se ejecuta incumpliendo lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura. g) Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento (Énfasis añadido);

Que, la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, del 5 de junio de 2023 señala en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de acuerdo con el siguiente texto: **f) Multa por la intervención u**



obra pública o privada ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realice sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura o cuando, contando con tal autorización, se compruebe que estas se ejecutan incumpliendo lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura (Énfasis añadido);

Que, en ese sentido, la resolución se compone por la multa y por la medida correctiva, cuando corresponda, las cuales están dirigidas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora hubiera podido producir en el Patrimonio Cultural de la Nación: *49.3 Las medidas complementarias deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes tutelados y que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. Las medidas complementarias pueden ser decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra;*

Que, de acuerdo con lo expuesto, hasta antes de la modificación de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la autoridad podía optar, dentro de las distintas sanciones, por la imposición de una multa o la demolición de intervención u obra pública o privada ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación;

Que, esta figura fue modificada por la Ley N° 31770 que modificó la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la que señala que **solo cabe la sanción a través de la imposición de una multa como consecuencia de cometer la conducta que la norma describe**, siendo que ahora la demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra, son medidas administrativas complementarias;

Que, las medidas correctivas normadas en el TUO de la LPAG encuentran un alcance complementario en el artículo 22 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, que establece que el Ministerio de Cultura queda facultado para disponer la paralización y/o demolición de la obra no autorizada, de la que se ejecute contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas y de las que afecten de manera directa o indirecta la estructura o armonía de bienes inmuebles vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación. Estas acciones y gastos serán asumidos por los infractores;

Que, la orden de paralización de obra o de demolición a que se refiere esta Ley, conlleva la obligación de los infractores de devolverla al estado anterior a la agresión, salvo el caso de imposibilidad material demostrada, correspondiendo a dicha entidad ejercer las acciones legales necesarias;

Que, de lo expuesto, se aprecia que, actualmente la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación aborda de manera íntegra y como objetivo prioritario el derecho de defensa y protección por parte del Estado en lo que respecta al Patrimonio Cultural de la Nación, a través de las medidas correctivas antes detalladas;

Que, en esa línea, y teniendo la naturaleza jurídica de las medidas correctivas en materia cultura y, considerando su finalidad de protección y conservación, la acción de demolición desaparece de la figura de sanciones administrativas, siendo ahora una medida correctiva o complementaria que permite no dejar en estado de indefensión el bien jurídico protegido, buscando su recuperación o reparación y ya no como una disposición punitiva o sancionadora;



Que, teniendo en consideración lo expuesto, corresponde a la autoridad hacer una evaluación de las disposiciones sancionadoras teniendo en cuenta, entre otros preceptos, el principio de retroactividad benigna;

Que, en el presente caso, la autoridad de primera instancia se pronunció respecto de la sanción correspondiente, señalando que, en aplicación del principio de irretroactividad, es posible emplear una norma posterior a la vigente durante la comisión de la infracción, en caso establezca una menor sanción o una intervención menos gravosa para salvaguardar los bienes jurídicos afectados;

Que, en ese sentido, la resolución apelada señala que: (...) *de acuerdo con el análisis desarrollado precedentemente, se tiene que, al comparar los costos de la sanción de demolición prevista en la Ley N° 28296, antes de su modificatoria con la sanción de multa que le resultaría aplicable a la administrada, de acuerdo con la sanción prevista en la norma modificada con la Ley N° 31770, queda claro que la sanción más favorable para la administrada es la multa, de acuerdo al cuadro detallado líneas abajo;*

Que, en su escrito de apelación, la Asociación manifestó que: (...) *la autoridad de primera instancia en su evaluación no ha hecho valer a cabalidad el principio de irretroactividad agravando la situación del sancionado, cuando dicho precepto busca, ante una modificación del régimen sancionador, lo más beneficioso para el presunto infractor o infractor. Y agrega (...) el caso analizado está referido a la aplicación de uno de los principios del procedimiento sancionador, evaluación que corresponde a la autoridad de primera instancia debido a que se trata de un asunto sometido a su discrecionalidad, por lo que no corresponde en esta instancia realizar dicho análisis, solo establecer pautas respecto al sentido del principio;*

Que, al respecto, corresponde señalar que, tal como se ha desarrollado precedentemente, el principio de irretroactividad resulta aplicable para la determinación de la norma más favorable al administrado en lo relacionado específicamente a la sanción a aplicar y no otras disposiciones distintas a la sanción, pues ello desnaturalizaría el objetivo propio del referido principio;

Que, en esa línea, resulta importante destacar que los efectos y/o consecuencias derivadas de los actos o infracciones administrativas recaídas en la responsabilidad del actor, son efectos directos que deben asumir los infractores que, dependiendo los casos, pueden abarcar no únicamente sanciones administrativas, sino principalmente medidas correctivas con el objeto de restituir, corregir, o limitar los daños ocasionados. Estas medidas son naturalmente independientemente de las sanciones impuestas, por lo que su aplicación no puede estar sometida o condicionada a la sanción evaluada por la autoridad;

Que, por ello, la determinación de medidas correctivas y la imposición de una sanción, como efectos administrativos consecuentes de una infracción específica, no pueden ser evaluados desde la perspectiva de la *situación* de un administrado, toda vez que ello implicaría una dependencia de un criterio subjetivo y preestablecido que denotaría una evidente alteración e inaplicación del principio de legalidad que rige al procedimiento administrativo, por lo que corresponde desestimar dicho argumento señalado por el administrado;

Que, al respecto, corresponde señalar que, como se ha desarrollado precedentemente, la evaluación o ponderación respecto de la retroactividad benigna, debe hacerse teniendo en consideración las disposiciones sancionadoras en concreto



de las normas en cuestión y no incluir en este examen de favorabilidad conceptos o alcances similares o coincidentes de disposiciones diferentes a las sanciones;

Que, asimismo, respecto de la aplicación del principio de irretroactividad, corresponde señalar que, de la revisión de la resolución apelada, se tiene que la primera instancia sí realizó la evaluación correspondiente a la norma más favorable al infractor en lo que corresponde a la sanción a aplicar, realizando la comparación entre los costos aproximados como consecuencia de la demolición como sanción prevista en la Ley N° 28296, antes de su modificatoria y la multa como sanción prevista en la norma modificada con la Ley N° 31770, determinando que esta última (multa) resultaría más beneficiosa a la administrada;

Que, de esta forma, teniendo en consideración que la resolución materia de apelación, desarrolló y motivó la sanción a aplicarse al administrado como consecuencia de la infracción cometida, corresponde desestimar el argumento presentado en su escrito de apelación que cuestiona la aplicación del principio de irretroactividad;

Que, finalmente, es preciso puntualizar que la demolición corresponde a una medida correctiva, la cual tiene por finalidad ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la comisión de la infracción, tal como lo prevé el artículo 251 del TUO de la LPAG, por lo que mal podría pretender asignarle la naturaleza jurídica de una sanción;

Que, por los argumentos expuestos, corresponde desestimar los argumentos presentados por la Asociación en su escrito de apelación contra la Resolución Directoral N° 000208-2024-DGDP-VMPCIC/MC, debiendo, en consecuencia, confirmarse la misma;

Con el visto de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

De conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación presentado contra la Resolución Directoral N° 000208-2024-DGDP-VMPCIC/MC.

Artículo 2.- Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- Poner en conocimiento de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural y de la Oficina de Ejecución Coactiva el contenido de esta resolución y notificarla a la Asociación de Vivienda Las Praderas de San Isidro acompañando copia del Informe N° 000631-2025-OGAJ-SG/MC.



Regístrese y comuníquese.

Documento firmado digitalmente

MOIRA ROSA NOVOA SILVA

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE PATRIMONIO CULTURAL E INDUSTRIAS CULTURALES