



# Resolución Ministerial

Nº423-2014-MC

Lima, 14 NOV. 2014

**VISTO**, el Memorando Nº 914-2014-DDC-AYA/MC, con fecha de recepción 22 de setiembre de 2014, de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho, y el Informe Nº 831-2014-OGAJ-SG/MC, de fecha 12 de noviembre de 2014, de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

## CONSIDERANDO:

Que, mediante Informe Nº 001-2010/INC-A/DPMH-JCSP, de fecha 5 de enero de 2010, suscrito por el Arquitecto del Departamento de Patrimonio Monumental e Histórico de la Dirección Regional de Cultura Ayacucho, se informa de la inspección ocular realizada al predio ubicado en Portal Unión Nº 32 y 33, distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, de propiedad de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", identificándose la existencia de obras de remodelación en dicho inmueble sin contar con la respectiva autorización del Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura);

Que, a través de la Resolución Directoral Regional Nº 004/INC-Ayacucho, de fecha 8 de enero de 2010, la Dirección Regional de Cultura Ayacucho resolvió iniciar procedimiento administrativo sancionador a la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de dicha resolución, otorgándole a la administrada un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente su descargo respectivo;

Que, mediante Carta Nº 123-2010-CACSCH/G, de fecha 25 de febrero de 2010, la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" presentó su descargo, por el cual observa los resultados de la inspección ocular a que hace referencia el precitado Informe Nº 001-2010/INC-A/DPMH-JCSP;

Que, a través de Resolución Directoral Regional Nº 042/INC-Ayacucho, de fecha 8 de abril de 2010, la Dirección Regional de Cultura Ayacucho resolvió declarar infundado el descargo presentado por la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", por las consideraciones expuestas en dicha resolución;

Que, mediante Memorando Nº 646-2010-INC-A/D, de fecha 20 de mayo de 2010, la Dirección Regional de Cultura Ayacucho derivó el expediente a la Dirección de Defensa del Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura, para que proceda conforme a sus atribuciones de conformidad con lo previsto en el Reglamento General de Aplicación de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado por Resolución Directoral Nacional Nº 1405/INC, del 23 de diciembre de 2004, y modificado por Resolución Directoral Nacional Nº 632-INC;



C. Santos L.



Que, con Memorando N° 057-2014-DCS-DGDP/MC, de fecha 28 de febrero de 2014, la Dirección de Control y Supervisión de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura solicitó a la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho lo siguiente: (i) la actualización de la información del expediente ya que las inspecciones que sustentan la infracción datan del año 2012 hacia atrás, y (ii) la realización de una nueva inspección a fin de acreditar que las afectaciones no hayan variado en el tiempo y exista concordancia entre lo que existe en la realidad y lo que se dispondrá correspondientemente;

Que, a través del Oficio N° 314-2014-DDC-AYA/MC, de fecha 7 de abril de 2014, el Director de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho comunica a la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" la programación de una inspección ocular al inmueble antes mencionado para el día 11 de abril de 2014, obrando en el expediente el Acta de Constatación correspondiente;

Que, mediante escrito ingresado en fecha 19 de junio de 2014, la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" solicitó la nulidad de oficio del procedimiento administrativo sancionador, por motivo de irregularidades en la emisión de la Resolución Directoral Regional N° 042/INC-Ayacucho, alegando, entre otros, lo siguiente: que en el año 2010 la Dirección Regional de Cultura Ayacucho tiene en un procedimiento administrativo sancionador la calidad de órgano instructor y no de órgano sancionador, no contando con competencia para resolver descargos; que las Direcciones Regionales de Cultura de ese entonces no tenían facultad para resolver los descargos sino sólo de remitir el descargo conjuntamente con el expediente a la Dirección de Defensa del Patrimonio Cultural para su atención y pronunciamiento, por lo que el actuar de la mencionada Dirección Regional de Cultura acarrea la nulidad de oficio, más aún cuando a la administrada se le inicia procedimiento administrativo sancionador por dos infracciones contempladas en los literales e) y f) del artículo 49.1 de la Ley N° 28296, que también acarrea su nulidad, porque no se puede iniciar un procedimiento con doble sanción (multa y demolición), por lo que el procedimiento administrativo sancionador incurre en vicio insalvable que es sancionado con nulidad absoluta ipso iure; y que el vicio existente ha alcanzado a todas las actuaciones administrativas posteriores, por lo que, dentro de los alcances de lo estipulado por la Ley N° 27444, el procedimiento administrativo sancionador es nulo de pleno derecho;

Que, con Memorando N° 611-2014-DDC-AYA/MC, de fecha 23 de junio de 2014, el Director de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho remitió a la Secretaria General del Ministerio de Cultura el Informe N° 116-2014-RPT-LEG-DDC-AYA/MC, elaborado por el Asesor Legal, respecto a la nulidad de oficio del procedimiento administrativo sancionador solicitada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" en su escrito ingresado en fecha 19 de junio de 2014;



C. Santos L.



# Resolución Ministerial

N°423-2014-MC

Que, mediante Informe N° 528-2014-OGAJ-SG/MC, de fecha 15 de agosto de 2014, la Oficina General de Asesoría Jurídica emitió opinión legal correspondiente sobre la nulidad de oficio del procedimiento administrativo sancionador solicitada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" en su escrito ingresado en fecha 19 de junio de 2014, indicando, entre otros, que la Resolución Directoral Regional N° 042/INC-Ayacucho, aun cuando se haya expresado bajo forma de resolución, no es un acto administrativo en los términos señalados por la Ley del Procedimiento Administrativo General, sino que por su alcance y contenido constituye una comunicación que traslada la respuesta de la Administración Pública al conjunto de observaciones técnicas esgrimidas por la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" a través de su Carta N° 123-2010-CACSCH/G de fecha 25 de febrero de 2010, frente al resultado de la inspección ocular realizada por la Dirección Regional de Cultura Ayacucho el 5 de enero de 2010;

Que, por Oficio N° 847-2014-DDC-AYA/MC, de fecha 3 de setiembre de 2014, la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho remitió a la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga" una copia del Informe N° 528-2014-OGAJ-SG/MC;

Que, mediante escrito ingresado en fecha 4 de setiembre de 2014 ante la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho, la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", entre otros, solicitó la nulidad de oficio del procedimiento administrativo sancionador, alegando, entre otros: que la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho plantea la imposición de dos sanciones administrativas, por un lado la multa pecuniaria y por otro lado la demolición de lo construido sin autorización de la autoridad, por lo que con dicho acto administrativo se está vulnerando el Principio del Non Bis In Idem, que recoge el numeral 10 del artículo 230 de la Ley N° 27444, el cual señala que no debe imponerse doble sanción por un mismo acto; que el procedimiento administrativo sancionador iniciado no ha sido un procedimiento regular por contravenir disposiciones constitucionales y legales, incumpléndose con lo prescrito en el inciso 5 del artículo 3 de la Ley N° 27444, al no haberse tramitado dentro de los parámetros legales establecidos y haber incurrido en la causal de nulidad de acto administrativo; que el vicio en el que se ha incurrido alcanza a todas las actuaciones administrativas posteriores en cuanto consecuencias del mismo, por lo que corresponde que el Despacho Ministerial declare la nulidad de la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, así como de todo lo actuado posteriormente en el presente procedimiento administrativo sancionador; y que la Resolución Directoral Regional N° 042/INC-Ayacucho también debe ser declarada nula por incompetencia de la Dirección Regional de Cultura de Ayacucho para emitir dicha resolución;



C. Santos L.

Con Memorando N° 914-2014-DDC-AYA/MC de fecha 20 de setiembre de 2014, el Director de la Dirección Desconcentrada de Ayacucho remitió a la Secretaria General del Ministerio de Cultura el Informe N° 0164-2014-RPT-DDC-AYA/MC, elaborado por el Asesor Legal, quien opina debe declararse nula la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, de fecha 10 de enero de

2010, y de todo lo actuado posteriormente, retrotrayéndose el procedimiento hasta la emisión del Informe N° 001-2010/INC-A/DPMH-JCSP de fecha 5 de enero de 2010;

Que, por Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, de fecha 8 de enero de 2010, la Dirección Regional de Cultura de Ayacucho resolvió iniciar procedimiento administrativo sancionador a la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", por infracción a la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, indicando que es pasible de aplicársele las sanciones de multa y demolición, por los motivos indicados en la parte considerativa de dicha Resolución;

Que, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, resultaba de aplicación lo previsto en "Reglamento General para proponer y aplicar sanciones administrativas por infracciones en contra del patrimonio cultural de la Nación", aprobado por Resolución Directoral Nacional N° 1405/INC, del 23 de diciembre de 2004, modificada por Resolución Directoral Nacional N° 632-INC;

Que, el artículo 20 del precitado Reglamento establecía que las Direcciones Regionales de Cultura constituían los órganos instructores del procedimiento administrativo sancionador y, por ello mismo, se encontraban legalmente competentes para, entre otros, iniciar de oficio el procedimiento administrativo sancionador, dirigir y desarrollar todas aquellas actuaciones encuadradas en la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, así como emitir el informe técnico que oriente al órgano sancionador competente para la aplicación o no de la sanción correspondiente;

Que, por otro lado, el numeral 10 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la potestad sancionadora de todas las entidades públicas está regida por el Principio de Non Bis In Ídem, por el cual no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento, precisando que dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas;

Que, en tal sentido, el Principio de Non Bis In Ídem es un principio que informa la potestad sancionadora de la Administración Pública, y que, a su vez, constituye una garantía del administrado durante toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, siendo un principio merecedor de tutela y atención desde el propio acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador;

Que, en su versión más abstracta el Principio de Non Bis In Ídem tiene un doble significado que podría sintetizarse en la prohibición del doble castigo (vertiente material) y del doble procesamiento cuando nos encontremos ante: (i) el mismo sujeto, (ii) los mismos hechos y (iii) el mismo fundamento;





# Resolución Ministerial

Nº423-2014-MC

Que, por el Principio de Non Bis In Idem una misma persona (identidad de sujeto) no puede ser sancionado o procesado dos veces por la Administración Pública por el mismo hecho (identidad de hecho) y por el mismo fundamento (identidad de bien jurídico protegido);

Que, a mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional se ha referido al Principio de Non Bis In Idem del modo siguiente: *“En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”;* y que *“En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)”* (Fundamento diecinueve de la sentencia recaída en el expediente Nº 2050-2002-AA/TC);

Que, de ese modo, por aplicación del Principio de Non Bis In Idem se prohíbe legamente que el administrado pueda ser objeto de dos sanciones administrativas por un mismo hecho y fundamento, tal y como establece el numeral 10 del artículo 230 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, ahora bien, la Resolución Directoral Regional Nº 004/INC-Ayacucho, de fecha 10 de enero de 2010, indica en el artículo 1 de su parte resolutive lo siguiente: *“Artículo 1º.- Iniciar procedimiento administrativo sancionador a la Cooperativa de Ahorro y Crédito “San Cristóbal de Huamanga” (...) por la presunta comisión de la infracción prevista en el inciso e) y f) del artículo 49.1º de la Ley Nº 28296 “Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación”, siendo pasible de aplicársele la sanción de MULTA y DEMOLICIÓN, sanción a ser impuesta por la Dirección de Defensa del Patrimonio Histórico, conforme al artículo 23º del Reglamento General de Aplicación de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación (...);”*

Que, es necesario tener presente que los incisos e) y f) del artículo 49 de la Ley Nº 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación contemplan, respectivamente, a la multa y a la demolición como dos sanciones administrativas de naturaleza, alcance y aplicación diferentes, del modo siguiente: *“Artículo 49.- Multas, incautaciones y decomisos. 49.1 Sin perjuicio de las penas que imponga el Código Penal por delitos cometidos contra el Patrimonio Cultural de la Nación y en concordancia con las leyes de la materia, el Instituto Nacional de Cultura, la*



*Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, según corresponda, quedan facultados para imponer las siguientes sanciones administrativas: (...) e) Multa a quien promueva y realice excavaciones en sitios arqueológicos o cementerios, o altere bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización correspondiente del Instituto Nacional de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural, sin perjuicio del decomiso de los instrumentos, medios de carga y transporte utilizados. f) Paralización y/o demolición de obra pública o privada ejecutada en inmueble integrante o vinculado al Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realiza sin contar con la autorización previa o cuando contando con tal autorización se comprueba que la obra se ejecuta incumpliendo las especificaciones técnicas aprobadas por el Instituto Nacional de Cultura. (...)*”;

Que, el artículo 94 del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED, establece con relación a la multa y a la demolición, lo siguiente: “*Artículo 94.- Tipo de sanción administrativa. Se consideran sanciones: la multa, el decomiso y la demolición. 1. Multa.- Sanción pecuniaria establecida de acuerdo a la gravedad de la infracción y determinada sobre la base de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT). No puede ser menor de 0.25 de la UIT ni mayor de 1000 UIT (...) 3. Demolición.- Es la destrucción parcial o total de obra ejecutada en inmuebles integrantes o vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realizó sin contar con la autorización previa o cuando contando con la autorización se comprueba que la obra se ejecutó incumpliendo las especificaciones técnicas aprobadas por el INC.*”;

Que, la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, de fecha 10 de enero de 2010, que inicia el procedimiento administrativo sancionador en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito “San Cristóbal de Huamanga”, ante los hechos referidos en su parte considerativa, indica que es posible de aplicársele a dicha presunta infractora dos sanciones administrativas ante los mismos hechos advertidos, a saber: por un lado, la **multa**, contemplada en el literal e) del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, para quien promueva y realice excavaciones en sitios arqueológicos o cementerios, o altere bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización correspondiente del Instituto Nacional de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural, la cual constituye una sanción de naturaleza pecuniaria, establecida de acuerdo a la gravedad de la infracción y determinada sobre la base de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT); y, por otro lado, la **demolición**, contemplada en el literal f) del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la cual consiste en la destrucción parcial o total de obra ejecutada en inmuebles integrantes o vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación, cuando se realizó sin contar con la autorización previa o cuando contando con la autorización se comprueba que la obra se ejecutó incumpliendo las especificaciones técnicas aprobadas;

Que, de ese modo, se aprecia que la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho inicia un procedimiento administrativo sancionador a fin de





# Resolución Ministerial

Nº 423-2014-MC

eventualmente aplicar dos sanciones administrativas diferentes (multa y demolición) al mismo presunto infractor (identidad de sujeto), por las mismas obras de remodelación advertidas en la inspección ocular en el inmueble materia del presente caso (identidad de hecho), y en nombre del mismo bien jurídico protegido, el Patrimonio Cultural de la Nación (identidad de fundamento);

Que, en tal sentido, no es viable jurídicamente que el acto de inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por el cual se imputa la presunta comisión de infracción administrativa por parte del administrado, contemple que las sanciones administrativas que eventualmente pueden ser impuestas constituyan en realidad una doble sanción (multa y demolición) por los mismos hechos y fundamento, por cuanto ello no se condice con el espíritu y alcance del Principio del Non Bis In Idem, el cual, como ya se ha mencionado, constituye una garantía del administrado durante toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, incluyendo el propio acto formal de inicio del procedimiento propiamente dicho;

Que, en tal sentido, la Resolución Directoral Regional Nº 004/INC-Ayacucho trasgrede el Principio de Non Bis In Idem, por cuanto inicia formalmente un procedimiento administrativo sancionador para la eventual imposición de dos (2) sanciones administrativas al mismo sujeto y por los mismos hechos y fundamento, configurándose así un vicio del acto administrativo que acarrea su nulidad de pleno derecho al contravenir la ley, de conformidad con el numeral 1) del artículo 10 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, el vicio incurrido acarrea la nulidad de todas las actuaciones administrativas posteriores, por ser consecuencia del mismo y por encontrarse vinculadas con el acto administrativo que se declara nulo, por lo que corresponde también declarar la nulidad de todo lo actuado posteriormente a la emisión de la Resolución Directoral Regional Nº 004/INC-Ayacucho de fecha 10 de enero de 2010, en aplicación estricta de los artículos 12 y 13 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, mediante Informe Nº 831-2014-OGAJ-SG/MC, de fecha 12 de noviembre de 2014, la Oficina General de Asesoría jurídica concluye, entre otras consideraciones, que habiéndose incurrido en un vicio en la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, que acarrea su nulidad de pleno derecho, es viable jurídicamente declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral Regional Nº 004/INC-Ayacucho de fecha 6 de enero de 2010, correspondiendo retrotraer el procedimiento hasta la emisión del Informe Nº 001-2010/INC-A/DPMH-JCSP de fecha 5 de enero de 2010, suscrito por el Arquitecto del Departamento de Patrimonio Monumental e Histórico de la Dirección Regional de Cultura de Ayacucho; y, asimismo, que la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho deberá tener presente lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Decreto Supremo Nº 005-2013-MC y la normatividad vigente, en cuanto al ejercicio de sus competencias en materia de protección del Patrimonio Cultural de la Nación frente a los hechos en los que se encontraría



C.Santos L.



presuntamente involucrada la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga";

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; La Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura; y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar la nulidad de la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-Ayacucho, de fecha 6 de enero de 2010, así como de todo lo actuado posteriormente en el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga", debiendo retrotraerse el procedimiento hasta la emisión del Informe N° 001-2010/INC-A/DPMH-JCSP de fecha 5 de enero de 2010, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Disponer la devolución del expediente a la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho, a fin de que dicho órgano desconcentrado ejerza sus competencias legalmente previstas en la normatividad vigente en materia de protección del Patrimonio Cultural de la Nación, frente a los hechos en los que se encontraría presuntamente involucrada Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal de Huamanga".

**Artículo 3°.-** Disponer las acciones pertinentes para el deslinde de responsabilidades a que hubiera lugar por las causas que dieron origen a la nulidad de la Resolución Directoral Regional N° 004/INC-AYACUCHO de fecha 6 de enero de 2010.

**Regístrese y comuníquese.**



DIANA ALVAREZ-CALDERÓN  
Ministra de Cultura

