



I. **VISTO:** el Informe N° 000161-2023-DCS/MC del 31 de julio de 2023 emitido en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra OLIMPIO FLORES QUISPE;

## II. **CONSIDERANDO:**

### **ANTECEDENTES:**

1. Que, mediante Resolución Jefatural N° 020/INC del 19 de enero del 1994, se ratifica declarar zona arqueológica intangible al Complejo Arqueológico de Garagay; asimismo, se ratifica la aprobación de la memoria descriptiva y del plano de delimitación N° T-03-87, de marzo de 1987, con un área de 22 Ha + 8,000.10 m<sup>2</sup>. Mediante Resolución Directoral Nacional No 082/INC del 30 de enero del 2001, se declara como un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a la Zona Arqueológica Garagay, ubicada en el distrito de San Martín de Porres, provincia y departamento de Lima.
2. Que, el 15 de agosto de 2022, personal de la Dirección de Control y Supervisión del Ministerio de Cultura (en adelante, DCS) realizó una inspección en la Zona Arqueológica Garagay<sup>1</sup>, oportunidad en la que se verificó obras de excavación recientes y remoción de tierras, siendo atendidos por el señor Octavio Flores Bazán (en adelante, el señor Flores) a quien se le exhortó a no realizar obras en la Zona Arqueológica.
3. Que, el 26 de abril de 2023, personal de la DCS realizó otra inspección en la Zona Arqueológica Garagay, y verificó que en el área previamente fiscalizada se ejecutó obra privada consistente en estructura de material noble de dos (2) pisos, con puertas y ventanas de fierro y fachada enlucida; asimismo, se verificó presencia de material de construcción.
4. Que, mediante Resolución Directoral N° 000050-2023-DCS/MC del 13 de junio de 2023 (en adelante, la RD de inicio de PAS), la Dirección de Control y Supervisión inició Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS) contra el señor Flores, por la presunta comisión de la infracción prevista en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (en adelante, la Ley 28296), toda vez que, sin contar con la autorización del

<sup>1</sup> Intervención se realizó con motivo de una denuncia a la cual se adjuntaron fotografías de las labores de excavación y remoción de tierras.



Ministerio de Cultura, habría ejecutado una construcción de material noble de dos (02) niveles, previos trabajos de remoción y excavación con maquinaria pesada, ocasionando una alteración a la Zona Arqueológica Garagay, ubicada en el distrito de San Martín de Porres, provincia y departamento de Lima, la cual tiene la condición de intangible y se encuentra declarada Patrimonio Cultural de la Nación. La referida resolución fue notificada al señor Flores el 21 de junio de 2023.

5. Que, el 28 de junio de 2023 el señor Flores presentó sus descargos.
6. Que, el 12 de julio de 2023, personal de la DCS realizó una inspección en el área fiscalizada de la Zona Arqueológica, verificando que la obra ejecutada no había sufrido mayores cambios.
7. Que, mediante Informe Técnico Pericial N° 00010-2023-DCS-MRC/MC del 13 de julio de 2023 (en adelante, el Informe Técnico Pericial), se concluyó lo siguiente: (i) la Zona Arqueológica de Garagay tiene una valoración cultural RELEVANTE por poseer valor Científico, Histórico, Arquitectónico-Urbanístico, Estético/Artístico y Social; (ii) el área intangible de la Zona Arqueológica de Garagay fue alterada por la excavación/ remoción de un área rectangular de aproximadamente 213.00 m<sup>2</sup>; para la construcción de una estructura de material noble de 02 niveles, sin autorización del Ministerio de Cultura; (iii) al ejecutar las actividades de excavación y construcción de inmueble de dos (2) pisos se ha generado una ALTERACIÓN de la Zona Arqueológica de Garagay; (iv) el grado de afectación dentro de la poligonal del área arqueológica intangible es GRAVE; y, (v) la afectación es de carácter reversible, toda vez que se demuela dicha estructura y se retire todo el material obtenido de la acción, sin que ello devenga en nuevas afectaciones al Patrimonio Cultural; devolviendo el volumen de la superficie a su estado original.
8. Que, el 31 de julio de 2023, la DCS emitió el Informe Final de Instrucción N° 00161-2023-DCS/MC, (en adelante, el IFI), mediante el cual recomendó imponer al señor Flores una sanción administrativa de demolición del inmueble construido dentro de la Zona Arqueológica de Garagay, al haberse acreditado que incurrió en la infracción tipificada en su contra. El IFI fue notificado al señor Flores el 14 de agosto de 2023.
9. Que, el 22 de agosto de 2023, el señor Flores presentó sus descargos a las conclusiones de la instrucción.
10. Que, el 14 de marzo de 2024, mediante Resolución Directoral 00093-2024-DGDP-VMPCIC/MC, se resolvió ampliar el plazo de caducidad del presente PAS por un plazo máximo de hasta 3 meses.
11. Que, en atención a la solicitud formulada por el señor Flores, el 12 de abril de 2024 se llevó a cabo una audiencia; oportunidad en la cual el



administrado informó que vivía en el área afectada hace cuarenta años y que, de aplicarse la recomendación del IFI perdería su vivienda.

## ANÁLISIS DE RESPONSABILIDAD

12. Que, el procedimiento administrativo sancionador es un mecanismo ejercido en el marco del *ius puniendi* estatal y está compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la responsabilidad de los administrados por la comisión o no de una infracción administrativa; en ese contexto, el numeral 2 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 (en adelante, TUO de la LPAG), señala que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, de conformidad con el marco legal vigente.
13. Que, el literal b) del artículo 20° de la Ley 28296<sup>2</sup>, establece que toda alteración, modificación, reconstrucción o restauración total o parcial en un inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, requiere de la autorización previa del Ministerio de Cultura. Asimismo, el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 28296<sup>3</sup>, tanto en la redacción a la fecha de los hechos como luego de su modificación por la Ley 31770, establece que toda intervención que involucre un bien integrante del Patrimonio Cultural requiere de la autorización del Ministerio de Cultura.
14. Que, de acuerdo a lo analizado en el Informe Técnico Pericial, el área fiscalizada se encuentra dentro de la Zona Arqueológica de Garagay, declarada como tal mediante Resolución Jefatural N° 020/INC del 19 de enero del 1994 y ubicada en el distrito de San Martín de Porres, provincia de Lima, departamento de Lima.
15. Que, sin embargo, de acuerdo a los registros fotográficos recabados durante las inspecciones detalladas en los antecedentes, entre agosto de

<sup>2</sup> **Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296**

**Artículo 20°.- Restricciones a la propiedad**

Son restricciones básicas al ejercicio de la propiedad de bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación: a) Desmembrar partes integrantes de un bien mueble o inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación. b) Alterar, reconstruir, modificar o restaurar total o parcialmente el bien mueble o inmueble, sin autorización previa del Instituto Nacional de Cultura en cuya jurisdicción se ubique.

<sup>3</sup> **Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296**

**Artículo 22°.- Protección de bienes inmuebles**

22.1 Toda obra pública o privada de edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición, puesta en valor o cualquier otra que involucre un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, requiere para su ejecución de la autorización previa del Instituto Nacional de Cultura.

\*El referido artículo fue modificado mediante Ley 31770 de 5 de junio de 2023, según el siguiente texto:

**Artículo 22. Protección de bienes inmuebles**

22.1 Todo procedimiento que se lleve a cabo en obra pública o privada, edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición, puesta en valor o cualquier otra que se realice en un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, se sujeta al mecanismo de autorización y supervisión que establezca el Ministerio de Cultura en el reglamento de la presente norma.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

2022 y abril de 2023, el señor Flores ejecutó obra privada consistente en una construcción de material noble de dos (02) niveles (el primer nivel se encuentra enlucido y el segundo nivel en proceso de construcción) con puertas de hierro en la parte posterior y en la parte frontal rejas y ventanas de hierro, de 90 m<sup>2</sup> aproximadamente, previos trabajos de remoción y excavación con maquinaria pesada para nivelación de terreno de 213 m<sup>2</sup> aproximadamente. Se insertan fotografías de la ubicación del área afectada y alteraciones realizadas:

**Imagen N° 1:** imagen aérea de la Zona Arqueológica de Garagay



**Imagen N° 2:** fotografía del 15.08.2022. del área afectada por remoción y movimiento de tierras.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**Imagen N° 3:** frontis de la estructura de material noble, con reja de fierro, ventanas de fierro y material de construcción al exterior, al 26.04.2023.



16. Que, de acuerdo a lo anterior, ha quedado acreditado que la Zona Arqueológica de Garagay ha sufrido una **ALTERACIÓN**, debido a que en uno de sus extremos se han realizado trabajos de excavación, remoción de tierras y construcción de inmueble de dos (2) pisos; todo esto, sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura.
17. Que, de acuerdo al Principio de Causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. Es decir, debe ser asumida por quien incurrió en la conducta prohibida por Ley (hechos propios) y, por lo tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros<sup>4</sup>.
18. Que, como complemento de este deber, la ley reconoce el Principio de Culpabilidad, en virtud del cual la responsabilidad administrativa es subjetiva. Esto implica que, se determine necesariamente la culpabilidad o intencionalidad de su autor<sup>5</sup>.
19. Que, en la medida que el señor Flores atendió la inspección del 15 de agosto de 2022, oportunidad en la cual se verificaron los trabajos recientes de excavación y remoción de tierras; y, que en su escrito de descargos señaló ser el responsable de la construcción de material noble de dos (2) pisos, ha quedado acreditado que es el autor de la ejecución de la obra privada en cuestión.
20. Que, por otro lado, tal como se advierte del acta de inspección del 15 de agosto de 2023 (cuando recién se efectuaron obras de excavación y remoción de tierras), se exhortó al administrado a no realizar obras en el bien arqueológico porque se estaría ocasionando una alteración; sin

<sup>4</sup> Juan Carlos, Morón Urbina. Los Principios Delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana. Pág., 30. Consultado en: [https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_los\\_principios\\_de\\_la\\_potestad\\_sancionadora\\_de\\_la\\_administracion\\_en\\_la\\_ley\\_peruana.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf)

<sup>5</sup> Consulta Jurídica 010-2017-JUS/DGDOJ, emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en:



embargo, tal como se expuso previamente, el administrado continuó con su conducta hasta la construcción de un inmueble de dos (2) pisos.

21. Que, de acuerdo a lo desarrollado, ha quedado demostrado que el administrado procedió ilegalmente, a sabiendas de no contar con autorización, pese a que conocía de las consecuencias de su conducta y cuando podía haberlo evitado o actuado de otro modo; ello, en la medida que en sus intervenciones iniciales (excavación y remoción de tierras) se le exhortó a no realizar más acciones sobre la Zona Arqueológica, pese a ello, llevó a cabo la construcción de su inmueble, conducta que además requiere de la voluntad del administrado en tanto no se agota en una sola acción sino que requiere de un proceso que dura varias semanas. Por lo que resulta responsable de la imputación efectuada en su contra.
22. Que, para eximirse de responsabilidad, el señor Flores se apersonó durante la instrucción del presente procedimiento y formuló sus alegatos de defensa, los cuales fueron desvirtuados en el IFI.
23. Que, en la fase resolutive del presente PAS, el señor Flores volvió a presentar sus descargos, en términos similares, conforme a lo siguiente:
  - (i) *Soy el responsable de la construcción de material noble de dos (2) niveles que se mencionó en la Resolución Directoral N° 000050-2023-DCS/MC y que se encuentra en el área ocupada por el Sector II del AAHH 12 de agosto del Distrito de San Martín de Porres, Provincia y Departamento de Lima.*
  - (ii) *Soy consciente de que la propiedad ha sido edificada en un inmueble de propiedad de terceros y que parte de este inmueble se encuentra ubicado en la Zona Arqueológica de Garagay. Ante ello, las familias que formamos parte del Sector II del AAHH 12 de agosto desde hace muchos años hemos buscado regularizar nuestra situación ante distintas autoridades, siendo que actualmente estamos en coordinación con los propietarios del Fundo Garagay y buscando que, por medio de la Municipalidad de San Martín de Porres, se pueda solicitar el Ministerio de Cultura la realización de inspecciones arqueológicas en el área que ocupamos, de manera que pueda esclarecerse si dicho espacio debe ser considerado parte de la Zona Arqueológica, en virtud del Decreto Supremo N° 009-2022-MC.*
  - (iii) *Mi familia y yo vivimos en el Sector II del AAHH 12 de agosto desde hace muchos años y por nuestra situación socioeconómica no nos ha sido posible mudarnos a otro lugar. A pesar de las características del entorno y el riesgo que suponía ocupar el espacio en el que actualmente se encuentra la construcción, esta fue la única alternativa que tuvimos para tener un lugar donde vivir y, a la fecha, sigue siendo la única opción que tenemos para acceder a una vivienda digna. Por ello es que edificamos la construcción con muchísimo esfuerzo, con la totalidad de nuestros ahorros y préstamo personal.*
  - (iv) *A mi familia y a mí nos genera angustia que el IFI recomiende imponer como sanción la demolición de la construcción y que dicha demolición sea ejecutada por mi persona y bajo mi propio costo, ya que no contamos con los recursos suficientes para demoler la construcción y mucho menos para acceder a otra vivienda. Asimismo, no podría asumir una multa tan alta*





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

*porque se encuentra fuera de mi alcance al ser una familia de bajos recursos económicos.*

- (v) *La construcción se llevó a cabo con el mayor cuidado posible, no encontrando ningún resto arqueológico. Asimismo, es importante hacer hincapié en que la construcción se encuentra alejada de la Huaca. Frente a ello no resulta claro el motivo por el cual el Informe Técnico Pericial concluye que la construcción representa un daño grave a la Zona Arqueológica.*
- (vi) *Considero drástica la sanción de demoler la construcción, cuando esta representa la única opción para mi familia y para mí de tener un lugar donde vivir, siendo que el espacio en donde se encuentra la construcción es un lugar donde existen otras construcciones de material noble con muchos más años de antigüedad, mayor tamaño e incluso edificaciones que se encuentran a mayor proximidad de la Huaca.*
- (vii) *La vivienda se realizó respetando el perímetro de 70 m<sup>2</sup>, área que se encuentra alejada de la Huaca; el error fue que, luego de la demolición de la vivienda de materia rústico, procedimos a limpiar y nivelar la parte posterior de la MZ C.*

24. Que, tal como se advierte del párrafo anterior, en el numeral (i) y (ii) señala haber ejecutado la obra en cuestión en un espacio que reconoce que es de tercero; asimismo, si bien señala que, con los integrantes del Sector II del AA.HH. 12 de agosto, han venido gestionando la regularización de su situación, su afirmación no hace más que evidenciar que tenía conocimiento de los impedimentos o restricciones para disponer de un espacio sobre el cual no solo no cuenta con la propiedad, sino tampoco con las autorizaciones para realizar una construcción, menos aún si se tiene en cuenta que se halla en el interior de la Zona Arqueológica.
25. Que, de la revisión del pedido formulado a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 0092022-MC, se advierte que la solicitud solo consistía en que dicha autoridad elabore un trabajo catastral y requiera la intervención arqueológica al Ministerio de Cultura; en ese sentido, el administrado no puede amparar de modo alguno su actuación en un acto como este u otros documentos de similar naturaleza, donde no exista un reconocimiento de su condición respecto del inmueble ni la habilitación por parte de las autoridades competentes.
26. Que, además, la norma alegada, en su Tercera Disposición Complementaria Final, establece que las solicitudes presentadas, no se encuentran excluidas de la aplicación de las sanciones que el Ministerio de Cultura, en el marco de sus funciones de protección, determine a los responsables por infracciones contra el patrimonio arqueológico inmueble.
27. De manera similar, respecto al alegato (iii), debe señalarse que la situación personal y socioeconómica del administrado (vivir por muchos años en el espacio en el que se realizó la construcción, necesidad de contar con vivienda, haberse endeudado, no contar con recursos



económicos) no lo excluye del alcance de la obligación que tiene toda persona de contar con las habilitaciones correspondientes para efectuar una construcción, y mucho menos de las normas especiales que rigen los derechos y restricciones respecto de bienes que forman parte del Patrimonio Cultural, en el que se reconoce la obligación de contar con la autorización del Ministerio de Cultura, como es el caso del numeral 22.1 del artículo 22° de la LGPCN.

28. Que, respecto a los numerales (v) y (vii), en el presente caso no se cuestiona la forma y circunstancias en las que se ejecutó la construcción (con más o menos cuidado, que no se hayan encontrado restos arqueológicos, la distancia del área afectada con la Huaca que se halla dentro de la Zona Arqueológica), sino el hecho mismo de afectar - mediante la construcción de obra privada no autorizada- la Zona Arqueológica Intangible del Complejo Arqueológico Garagay, entendida esta como una unidad (tanto en su superficie como en el subsuelo), siendo que la protección que se demanda es sobre todo su perímetro; en ese sentido, cualquier intervención en cualquier proporción constituye una afectación al bien mismo.
29. Que, es importante recalcar que los bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación tienen una especial protección y demandan de una actuación tuitiva tanto por parte del estado como de la ciudadanía en general, y es en ese contexto que las exigencias de autorizaciones previas cobran mayor relevancia; debido a ello, en el Informe Técnico Pericial se determinó que el nivel de afectación a la Zona Arqueológica es GRAVE, calificación que además no depende del administrado sino del valor Científico, Histórico, Arquitectónico-Urbanístico, Estético/Artístico y Social del bien protegido y del tipo de intervención.
30. Que, respecto al alegato (iv) y (vi), el hecho que en la misma zona se encuentren otras construcciones similares, tampoco revisten de legalidad la conducta del administrado ni lo eximen de responsabilidad por la infracción verificada, pues no puede justificar su conducta sobre la base de la presunta actuación ilegal de terceros. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el Ministerio de Cultura cuenta con distintas investigaciones por afectaciones en la misma Zona.
31. Que, respecto a los cuestionamientos relacionados al tipo de sanción que corresponda imponer, serán atendidos en el extremo de la graduación de la sanción.
32. Que, en atención a los argumentos expuestos, corresponde desestimar los alegatos formulados por el señor Flores y, al no haberse configurado ninguna circunstancia que lo exima de responsabilidad, corresponde declararlo responsable por la comisión de la conducta infractora 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, al haber ejecutado obra de excavación y remoción de tierras y posterior construcción de vivienda de dos (2) niveles dentro del área de la Zona Arqueológica de Garagay, sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura.

## GRADUACIÓN DE SANCIÓN

33. Que, en el presente caso las conductas cuestionadas se ejecutaron entre agosto de 2022 y abril de 2023; en ese sentido, la imputación de cargos se hizo en virtud del texto vigente de la Ley 28296 a esa fecha<sup>6</sup>, en cuyo artículo 49, inciso 49.1 y literal f), establecía lo siguiente respecto a los tipos de sanción:

*Artículo 49°.- Multas, incautaciones y decomisos*

*(...)*

*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.*

*(...)*

34. Asimismo, en el caso de las sanciones de multa, el artículo 50 de la Ley 28296 establecía que no podría ser menor de 0.25 de la UIT ni mayor de 1000 UIT. En complemento de ello, en el Anexo 3 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC (en adelante, el RPAS), vigente desde el 24 de abril de 2019, establece una escala de multas según grado de valoración y gradualidad de la afectación, conforme a lo siguiente:

GRADO DE VALORACION	GRADUALIDAD DE AFECTACION	MULTA
EXCEPCIONAL	MUY GRAVE	Hasta 1000 UIT
	GRAVE	Hasta 300 UIT
	LEVE	Hasta 100 UIT
RELEVANTE	MUY GRAVE	Hasta 500 UIT
	GRAVE	Hasta 150 UIT
	LEVE	Hasta 50 UIT
SIGNIFICATIVO	MUY GRAVE	Hasta 100 UIT
	GRAVE	Hasta 30 UIT
	LEVE	Hasta 10 UIT

35. Que, sin embargo, mediante la Ley N° 31770 del 5 de junio de 2023, se modificó la Ley N° 28296, entre otros, en el extremo del tipo de sanciones; de ese modo, el nuevo literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 establece

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 1255, Decreto Legislativo que modifica la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y la Ley 29565, ley de Creación del Ministerio de Cultura, publicado el 7 de diciembre de 2016.



lo siguiente respecto al tipo de sanción para infracciones como la verificada:

*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 incumpléndose lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura.*

36. Que, respecto a las sanciones de multa, la Ley N° 31770 también incorporó una modificación en el artículo 50 de la Ley 28296, la cual diferencia las infracciones que comprenden la comisión de una alteración o daño al bien cultural, respecto de las que no, siendo que en el primer caso la multa no podrá ser menos de 0.25 UIT ni mayor de 1000, mientras que en el segundo caso la multa no podrá ser mayor de 20 UIT, de acuerdo al nivel de valoración del bien:

*La multa a imponerse no puede ser menor de 0.25 de una unidad impositiva tributaria (UIT) ni mayor de 1000 unidades impositivas tributarias (UIT). En caso de que la infracción no acarree afectaciones al bien, la sanción no puede ser mayor de 20 unidades impositivas tributarias (UIT) y se aplica en función a lo dispuesto en el párrafo 50.2 y de la siguiente escala de multas:*

*Valoración del bien Multa  
Excepcional Hasta 20 UIT  
Relevante Hasta 10 UIT  
Significativo Hasta 5 UIT*

37. Que, en atención a ello, corresponde tener en cuenta el Principio de Irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual 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.
38. Que, en aplicación de este principio, 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.
39. Que, a la luz de lo señalado, en el presente caso corresponde determinar qué norma resulta más favorable al administrado respecto al tipo o monto



de sanción a aplicar al caso concreto, según las reglas de cada escenario normativo.

Graduación de sanción en función al texto vigente del artículo 49 y 50 de la Ley 28296, a la fecha de los hechos

40. Que, en el presente caso, mediante el Informe Técnico Pericial se determinó que el valor del inmueble afectado es **RELEVANTE**, por poseer valor Científico, Histórico, Arquitectónico – Urbanístico, Estético/Artístico, Social. Asimismo, se estableció que el grado de afectación es **GRAVE**, puesto que la magnitud de la afectación impacta significativamente la Zona Arqueológica Garagay.
41. Que, de acuerdo a lo recomendado por el Órgano Instructor, en la medida que se ha ejecutado una obra privada no autorizada por el Ministerio de Cultura, que vulnera el área intangible de la Zona Arqueológica Garagay, en el presente caso correspondería imponer una sanción administrativa de demolición de la construcción de material noble de dos (02) niveles (el primer nivel se encuentra enlucido y el segundo nivel en proceso de construcción) con puertas de fierro en la parte posterior y en la parte frontal rejas y ventanas de fierro, de 90 m aproximadamente, previos trabajos de remoción y excavación con maquinaria pesada para nivelación de terreno de 213 m<sup>2</sup> aproximadamente, la cual deberá ser ejecutada por el administrado bajo su propio costo, ciñéndose a las especificaciones técnicas que la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble, disponga para ello, debiéndose solicitar de manera previa, la opinión técnica, supervisión y autorización de dicha Dirección General.
42. Que, si bien la demolición es una sanción no pecuniaria, su ejecución demanda costos directos (ejecución de la obra en sí misma para lo cual se requieren materiales y mano de obra) e indirectos (gestión y obtención de requisitos formales como expediente técnico de demolición, licencia municipal, permisos por uso de vía y Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo para el personal que realice la demolición, entre otros), que tendría que asumir el administrado.
43. Que, en la medida que no se cuenta con información exacta de este costo, el cual depende de las condiciones de cada caso (ubicación del inmueble, dimensión, material de construcción, tipo de proveedor o mano de obra considerada, condiciones del mercado, etc.), para efectos de una aproximación referencial para el presente procedimiento se tendrá en cuenta el documento denominado "Suplemento Técnico Diciembre 2023" de la revista "Costos" – "Revista Especializada para la Construcción"<sup>7</sup> (en adelante, el Suplemento Técnico), así como el Informe Técnico Pericial que precisa que el área de la construcción abarca 90 m<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Suplemento Técnico-Diciembre 2023. Revista Cosmos. Consultado el 08.05.2024, en: <https://es.slideshare.net/slideshow/suplemento-tnico-de-revista-costospdf/266520631> Ver pág. 06



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

44. Que, de acuerdo a los precios unitarios de las partidas para obras de edificación (al 2023), previstos en el Suplemento Técnico de la revista mencionada líneas arriba, solo la demolición de los dos pisos del inmueble del administrado así como los costos de eliminación del material resultante, tendría un costo aproximado de S/ 23 698.80, según el siguiente detalle:

OE.1.1.6	Demoliciones/Eliminaciones	Und	C.U S/	Área (m2)	N° pisos	Costos parciales
OE.1.1.6.31	Demoliciones ladrillo cabeza	m2	S/23.55	90	2	S/4,239.00
OE.1.1.6.32	Demolición ladrillo soga	m2	S/15.70	90	2	S/2,826.00
OE.1.1.6.61	Demolición piso de concreto	m2	S/41.57	90	2	S/7,482.60
OE.1.1.6.62	Demolición contrapiso	m2	S/18.84	90	2	S/3,391.20
OE.1.1.5.23	Eliminación dcarga manual/volquete	m2	S/32.00	90	2	S/5,760.00
						<b>S/23,698.80</b>

45. En atención a ello, considerando que el administrado también debe asumir los costos indirectos no estimados, la actividad material de la demolición como sanción podría acarrearle un gasto superior a los S/ 23 698.00.

Graduación de sanción en función al texto modificado del artículo 49 y 50 de la Ley 28296

46. Que, en la medida que en el presente caso nos encontramos frente a una infracción que implica una alteración o daño al bien cultural, el rango de multa posible de acuerdo a la norma es de 0.25 UIT hasta 1000 UIT; el cual se ajusta en función a la escala de multas previsto en el Anexo 3 del RPAS, siendo que al tratarse de un bien con valor cultural RELEVANTE y el grado de afectación GRAVE, el rango de multa posible es de un máximo es de 150 UIT.
47. Que, para definir el monto de multa a imponerse dentro de este rango, de acuerdo al Principio de Razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción y que las sanciones deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción; para tal efecto, exige la observancia de los siguientes criterios:
- **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:** En el presente caso el beneficio ilícito directo para el administrado, ha sido realizar la construcción de material noble de dos (02) niveles, previos trabajos de remoción y excavación con maquinaria pesada con nivelación de terreno de 213 m<sup>2</sup> aproximadamente, sin contar





con autorización del Ministerio de Cultura. Espacio que constituye su vivienda, según lo afirmado por el señor Flores.

- **La probabilidad de detección de la infracción** las intervenciones ejecutadas en el área afectada de la Zona Arqueológica Garagay, fueron visibles por tratarse de construcción en ambiente que antes estaba libre; asimismo, fue verificado por terceros, a través de una denuncia, y por fiscalizaciones de oficio. Por tanto, la infracción cometida contaba con un alto grado de probabilidad de detección.
- **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido:** el bien jurídico protegido en el presente caso es la Zona Arqueológica Garagay que pertenece al Patrimonio Cultural de la Nación, la cual ha sido ALTERADA de forma GRAVE, al haberse realizado excavaciones y construcción de inmueble, sin autorización del Ministerio de Cultura.
- **El perjuicio económico causado:** la Zona Arqueológica Garagay es integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, por lo que el perjuicio causado es invaluable en términos económicos. En efecto, según el Informe Técnico Pericial, el valor científico, histórico, estético/artístico y Social del bien cultural es RELEVANTE; sin embargo, al ejecutar obras de excavación, remoción de tierras y edificación de vivienda, sin la autorización del Ministerio de Cultura, se ha generado una ALTERACIÓN GRAVE a la Zona Arqueológica.
- **La reincidencia por la comisión de la misma infracción:** Al respecto, cabe señalar que el señor Flores no presenta antecedentes en la imposición de sanciones vinculadas a infracciones contra el Patrimonio Cultural de la Nación.
- **Las circunstancias en la comisión de la infracción:** Cabe señalar que en el presente procedimiento no se ha advertido engaño o encubrimiento de hechos; ni obstaculización del procedimiento; ni infracción ejecutada para ocultar otra infracción; ni maniobras dilatorias, es decir, ninguno de los indicadores establecidos para este factor.
- **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor:** Al respecto, se puede afirmar que el señor Flores actuó con intencionalidad, toda vez que omitió cumplir con la exigencia legal prevista en el literal b) del artículo 20° de la Ley 28296, que establece que toda alteración, modificación, reconstrucción o restauración total o parcial en un inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, requiere de la autorización previa del Ministerio de Cultura. Asimismo, vulneró la exigencia prevista en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley 28296, cuya redacción a la fecha de la comisión de la infracción establecía que toda



intervención que involucre un bien integrante del Patrimonio Cultural requiere de la autorización del Ministerio de Cultura. Asimismo, en el análisis de responsabilidad se señaló que tanto en virtud de lo advertido por la DDC durante la inspección del 15 de agosto, así como por su afirmación de conocer que el ambiente que ocupada no estaba formalizado y que construyó sin tener autorización, ha quedado demostrado que el administrado conocía de su obligación de obtener las licencias y autorizaciones previas para la construcción de su vivienda.

48. Que, por otro lado, de conformidad con el Anexo N° 3 del RPAS, deben considerarse adicionalmente los siguientes criterios para la determinación de la multa:

- **Reconocimiento de responsabilidad:** De acuerdo al literal a), numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG, el reconocimiento de responsabilidad, expreso y por escrito, constituye una condición atenuante de responsabilidad que puede ser valorada hasta el 50% del importe de la multa. En el presente caso, el administrado ha reconocido en sus descargos ser el responsable de la construcción de la vivienda dentro de la zona de la Zona Arqueológica Garagay.
- **Cese de infracción - cumplimiento inmediato de medidas dispuestas por el Ministerio de Cultura:** Este factor no aplica en el presente procedimiento, toda vez que no se ha dictado medida de este tipo y tampoco se ha verificado alguna acción por parte de los administrados para revertir la afectación.
- **Infracción cometida por un pueblo indígena u originario:** Este factor no se aplica en el presente procedimiento.

49. Que, en atención a los criterios señalados, corresponde graduar la sanción según el Anexo N° 3 del RPAS:

	INDICADORES IDENTIFICADOS	PORCENTAJE
<b>Factor A:</b> Reincidencia	Reincidencia	0
<b>Factor B:</b> Circunstancias de la comisión de la infracción	Engaño o encubrimiento de hechos. Obstaculizar de cualquier modo el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador y sus actos previos. Cometer la infracción para ejecutar u ocultar otra infracción. Ejecutar maniobras dilatorias en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.	0
<b>Factor C:</b> Beneficio	Beneficio: directo obtenido por el infractor por los actos que produjeron la infracción.	0.5
<b>Factor D:</b> Intencionalidad en la conducta del	Dolo: cuando existe conocimiento y voluntad de afectar el bien integrante del patrimonio cultural de la nación	0.5



infractor		
<b>FÓRMULA</b>	<b>Suma de factores A+B+C+D = X% (de la escala de multa)</b>	<b>1% (150 UIT) = 1.5 UIT</b>
<b>Factor E:</b> Atenuante	Cuando el administrado reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito	-50%
<b>CÁLCULO</b> (descontar el Factor E)	UIT – 50% = (UIT)	
<b>Factor F:</b> Cese de infracción	Cumplimiento inmediato de medidas dispuestas por el Ministerio de Cultura para el cese de la infracción, efectuadas con posterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador.	0
<b>Factor G:</b>	Tratarse de un pueblo indígena u originario	0
<b>RESULTADO</b>	<b>MONTO FINAL DE LA MULTA</b>	<b>0.75 UIT</b>

#### Análisis de norma favorable para imposición de sanción

50. Que, de acuerdo al 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 (S/ 23 698.00 como mínimo aproximado), con la sanción de multa que le resultaría aplicable a la administrada de acuerdo a la sanción prevista en la norma modificada con la Ley N° 31770 (0.75 UIT o S/3862.5), queda claro que esta última es la más favorable.
51. En ese sentido, en aplicación del principio de retroactividad benigna, corresponde imponer al señor Flores la sanción de multa de 0.75 UIT, en aplicación del texto modificado del artículo 49 y 50 de la Ley 28296.
52. Sobre este extremo, el señor Flores señaló en sus descargos que no podía asumir una sanción en la medida que no contaba con los recursos suficientes; sin embargo, tal como se advierte del análisis de graduación de multa, se ha determinado una sanción de 0.75 UIT, monto que, en relación al rango previsto para este tipo de infracciones (hasta 150 UIT), no solo resulta razonable (a fin de generar un desincentivo) sino también proporcional en relación al las condiciones alegadas del obligado y a todas las condiciones que involucran este pronunciamiento.

#### **MEDIDAS CORRECTIVAS**



53. Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 251 del TUO de la LPAG<sup>8</sup>, las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente.
54. Que, el artículo 35 del RPAS, reconoció la facultad del Ministerio de Cultura de ordenar medidas correctivas dirigidas a revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.
55. Que, del mismo modo, la Ley N° 31770 que modificó el artículo 49 de la Ley 28296, precisó que las medidas correctivas están destinadas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora hubiera podido producir en el Patrimonio Cultural de la Nación; y que deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. Estas medidas pueden ser el decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra.
56. Que, en el caso concreto, mediante el Informe Técnico Pericial se determinó que, si bien la alteración ocasionada en el área en cuestión de la Zona Arqueológica Garagay es GRAVE, también era REVERSIBLE en tanto se retire y se revierta la afectación al estado original del terreno. Es decir, se retire la estructura de material noble (demolición) y todo el material excavado y removido regrese a su lugar, además del recojo de todo el material ajeno dispuesto dentro de la zona arqueológica, sin que dichas acciones conlleven a nuevas afectaciones al Patrimonio Cultural.
57. Que, en atención a ello, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 38<sup>9</sup>, numerales 38.1 y 38.2 del Reglamento de la Ley N° 28296, modificado

<sup>8</sup> **Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 251. -Determinación de la responsabilidad**

251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente (...).

<sup>9</sup> **Decreto Supremo N.° 011-2006-ED que apureba el Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del patrimonio Cultural de la Nación, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2020-MC.**

38.1. Sin perjuicio de las responsabilidades que acarrea la ejecución de obras vinculadas a bienes culturales inmuebles sin autorización previa del INC, el responsable está en la obligación de reponer el bien al estado anterior a la intervención, ciñéndose a las especificaciones técnicas que ordene el Ministerio de Cultura.

38.2. **El órgano competente del Ministerio de Cultura dicta las especificaciones técnicas para que el interesado presente el proyecto de adecuación de las mismas**, con la finalidad de ser revisado y aprobado por la Entidad para su ejecución, conforme a lo indicado en los artículos 28, y 28-A-1, 28-A-2, 28-A-3 y 28-A-4 del presente Reglamento, según corresponda.





por el Decreto Supremo N° 007-2020-MC; lo dispuesto en el numeral 49.3<sup>10</sup> de la Ley N° 28296, modificada por la Ley N° 31770 y lo establecido en el Art. 52, numeral 52.10<sup>11</sup> del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, es necesario que esta Dirección General imponga al administrado, bajo su propio costo, las siguientes medidas correctivas, destinadas a revertir los efectos de la infracción administrativa cometida:

- a. Presentar ante la Dirección General de Patrimonio Cultural, en un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente que la presente resolución adquiera la condición de firme, un proyecto de adecuación que involucre la demolición de los dos (2) pisos de su vivienda construida indebidamente dentro de la Zona Arqueológica Garagay, el cual debe considerar el retiro del material resultante de la demolición, así como la nivelación de la superficie de 213 m<sup>2</sup> que fue afectada por los trabajos de excavación y remoción de tierras; esto, con la finalidad de restituir el área alterada al estado original de la afectación. Para tal efecto, deberá ceñirse a las especificaciones técnicas que la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble, disponga para ello, debiendo solicitar de manera previa, la opinión técnica, supervisión y autorización de dicha Dirección General.
- b. Ejecutar el proyecto de adecuación aprobado, una vez emitida la autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural, debiendo ceñirse a los lineamientos técnicos que dicha área determine.

### III. SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.- SANCIONAR** al señor OLIMPIO FLORES QUISPE con una multa de 0.75 Unidades Impositivas Tributarias, toda vez que, sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura, ejecutó una construcción de material noble de dos (02) niveles, previos trabajos de remoción y excavación con maquinaria pesada, ocasionando una alteración a la Zona Arqueológica Garagay, ubicada en el distrito de San Martín de Porres, provincia y departamento de Lima, la cual tiene la condición de intangible y se encuentra declarada Patrimonio Cultural de la Nación. Cabe indicar que el

<sup>10</sup> Ley N° 28296, Ley General del patrimonio Cultural de la Nación, modificada por la Ley N° 31770

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.

<sup>11</sup> Art. 52, numeral 52.10 del ROF, establece que la Dirección General de Patrimonio Cultural, tiene entre sus funciones, la de "Aprobar y autorizar según corresponda, las intervenciones en sus diferentes modalidades y/o acciones que involucren bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación".



plazo para cancelar la multa impuesta, no podrá exceder de 15 días hábiles, a través del Banco de la Nación<sup>12</sup>, Banco Interbank<sup>10</sup> o de la Oficina de Tesorería de este Ministerio.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- INFORMAR** al señor OLIMPIO FLORES QUISPE que podrá acogerse a los beneficios de descuento, fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de la multa, previstos en la Directiva N° 008-2020-SG/MC aprobada mediante la Resolución de Secretaría General N° 000122-2020-SG/MC de fecha 18 de setiembre de 2020, siempre y cuando se encuentre dentro de los supuestos establecidos en dicha directiva y presente su solicitud ante la Oficina General de Administración del Ministerio de Cultura (Anexo 6 de la Directiva) dentro de los quince (15) días de notificada la resolución de sanción, debiendo cumplir con los requisitos exigidos en el numeral 6.2 de dicha norma, según corresponda. Para tales efectos y en caso de duda sobre los beneficios de descuento, podrá dirigir su consulta al correo electrónico [controldesanciones@cultura.gob.pe](mailto:controldesanciones@cultura.gob.pe), y revisar la directiva en el siguiente link:  
<https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2020/09/directivas/rsg122-2020-sg-mc-anexo.pdf>

**ARTÍCULO TERCERO.- ORDENAR** al señor OLIMPIO FLORES QUISPE, bajo su propio costo, las siguientes medidas correctivas, destinadas a revertir los efectos de la infracción cometida:

- (i) Presentar ante la Dirección General de Patrimonio Cultural, en un plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente que la presente resolución adquiera la condición de firme, un proyecto de adecuación que involucre la demolición de los dos (2) pisos de su vivienda construida indebidamente dentro de la Zona Arqueológica Garagay, el cual debe considerar el retiro del material resultante de la demolición, así como la nivelación de la superficie de 213 m<sup>2</sup> que fue afectada por los trabajos de excavación y remoción de tierras; esto, con la finalidad de restituir el área alterada al estado original de la afectación. Para tal efecto, deberá ceñirse a las especificaciones técnicas que la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble, disponga para ello, debiendo solicitar de manera previa, la opinión técnica, supervisión y autorización de dicha Dirección General.
- (ii) Ejecutar el proyecto de adecuación aprobado, una vez emitida la autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural, debiendo ceñirse a los lineamientos técnicos que dicha área determine.

**ARTÍCULO CUARTO.- NOTIFICAR** la presente resolución directoral al señor OLIMPIO FLORES QUISPE.

<sup>12</sup> Banco de la Nación, Cuenta recaudadora soles N° 00-068-233844. Código de Cuenta Interbancario (CCI) N° 018-068-00006823384477.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALES

DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

**ARTÍCULO QUINTO.- REMITIR** copia de la presente resolución directoral a la Oficina General de Administración, para las acciones pertinentes y a la Dirección de Control y Supervisión, para conocimiento y fines.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional del Estado Peruano ([www.gob.pe](http://www.gob.pe)).

Documento firmado digitalmente

**FERNANDO ALONSO LAZARTE MARIÑO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL