



**VISTOS:** el recurso de apelación interpuesto por el señor Elmer Rafael Abal Mory contra la Resolución Directoral N° 000096-2024-DGDP-VMPCIC/MC; el Informe N° 000816-2024-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante Resolución Directoral N° 000030-2023-DCS/MC, se instaura procedimiento sancionador al señor Elmer Rafael Abal Mory y otros al ser presuntos responsables de haber ejecutado una obra privada sin autorización, 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; en la Zona Arqueológica Monumental Pampa de Flores, ubicada en el distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima;

Que, a través de la Resolución Directoral N° 000013-2024-DGDP-VMPCIC/MC se amplía por tres meses el plazo del procedimiento sancionador;

Que, mediante la Resolución Directoral N° 000096-2024-DGDP-VMPCIC/MC, la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural impone **la sanción de multa equivalente a 5.4 UIT** por haberse acreditado responsabilidad en la comisión de la infracción. Asimismo, se dispuso la aplicación de la **medida correctiva de demolición y/o desmontaje y una obra que retire los sembríos, tanques de agua y materiales que fueron apilados al interior de la delimitación del inmueble arqueológico prehispánico** con la finalidad de revertir los efectos de la infracción;

Que, a través del escrito presentado el 23 de abril de 2024, el administrado interpone recurso de apelación argumentando que no se ha dado cumplimiento al principio del debido procedimiento debido a que no resulta de aplicación la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación en la medida que no se puede aplicar una “reforma en peor”, puesto que antes de la modificación correspondía como sanción la demolición o la multa, sin embargo, ahora se le aplica ambas;

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 citada. 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;

Que, el 5 de junio de 2023 se publica la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, entrando en vigor el 6 de junio del mismo año, 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 cometer la conducta que la norma describe, eliminando la **demolición** como sanción administrativa;

Que, estando a las fechas de emisión y notificación de la Resolución Directoral N° 000030-2023-DCS/MC y de la Resolución Directoral N° 000096-2024-DGDP-VMPCIC/MC, así como al hecho que la modificación del literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación incide directamente en el tipo de infracción a imponer, suprimiendo la **demolición** como infracción y ponderando una **sanción pecuniaria (multa)**, se advierte que resulta de aplicación el principio de irretroactividad a que se refiere el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG;

Que, en relación con las medidas correctivas, es importante destacar que el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG establece que las sanciones administrativas **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. En ese sentido, se tiene que el marco legal vigente distingue lo que son las sanciones administrativas de lo que son las medidas correctivas, siendo viable aplicar ambas en el procedimiento sancionador;

Que, respecto del rol del Estado en relación con la imposición de sanciones y medidas correctivas, el Tribunal Constitucional establece que es obligación primordial del Estado, la prevención de hechos que afecten los derechos de las personas o de la sociedad y, en caso se haya perpetrado dicha alteración al orden público, la búsqueda de la intervención estatal apuntará a aquellas acciones que corrijan, reparen o remedien los daños ocasionados al bien jurídico<sup>1</sup>;

Que, en materia de cultura, la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, establece que el Estado es responsable de su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción, como testimonio de la identidad cultural nacional;

Que las medidas correctivas, son intervenciones de la autoridad administrativa ante la comisión de una conducta ilegal o infracción administrativa. En ese sentido, las medidas correctivas buscan reestablecer la legalidad de una acción infractora a través de acciones concretas que obtengan o se acerquen a la reposición del estado anterior a la infracción;

Que, el rol de la autoridad debe orientarse, como acción prioritaria y primordial, a la protección de los derechos de las personas y de la sociedad a través de medidas específicas y particulares en relación con los hechos violatorios con el objeto de reestablecer el orden jurídico de las cosas, sin depender de las decisiones sancionadoras o punitivas que devengan de dicho accionar ilícito;

Que, las sanciones administrativas no pretenden el reordenamiento legal del hecho infractor o la reposición al estado anterior, sino que tienen un objetivo específico de punición y reprimenda encaminado al desincentivo de futuras conductas que alteren o quiebren la legalidad y afecten algún bien jurídico protegido;

Que, la actuación de la autoridad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores no busca como fin la sanción del infractor *per se*, sino que esta es una consecuencia o último recurso de intervención luego que se haya comprobado la ilegalidad

---

<sup>1</sup> Expediente N° 0858-2003-AA/TC, del 24 de marzo del 2004.



de los hechos y se hayan establecido los mecanismos de superación de la conducta infractora, mecanismos traslucidos en medida correctivas;

Que, corresponde a la autoridad emitir un pronunciamiento teniendo en consideración como principal meta, el objeto y finalidad de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, orientando su actuación administrativa en aras de la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y promoción del patrimonio cultural a través de (entre otras atribuciones) la adopción de las disposiciones que correspondan, como son las medidas administrativas o complementarias, sin perjuicio de la evaluación complementaria de la sanción correspondiente debidamente motivada;

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. 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, 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, 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 imponer castigos debidamente tipificados en la ley;

Que, en el caso del procedimiento administrativo sancionador, 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, los principios de irretroactividad y 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 las evaluaciones, ponderación, comparación, análisis y valoración respectiva, siempre teniendo en consideración las disposiciones sancionadoras de las normas concretas;

Que, lo señalado precedentemente no implica que la evaluación a realizarse, constituirá un análisis de aplicabilidad de las normas en su totalidad, 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;



Que, este juicio de favorabilidad recaerá 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<sup>2</sup>, por lo que la intervención de disposiciones ajenas o desvinculadas con 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;

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:

*Artículo 49.1 (...)*

*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.*

Que, la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, del 05 de junio de 2023 señala en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de acuerdo con el siguiente texto:

*Artículo 49.1*

*(...)*

*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.*

*En ese sentido, **la resolución de sanción 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 lo expuesto se tiene que 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, la Ley N° 31770 que modificó la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, señala que solo cabe la sanción a través de la imposición de una

<sup>2</sup> Morón, 2018, p. 433 Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Tomo II*. (14° Edición). Editorial: Gaceta Jurídica.



multa como consecuencia de cometer la conducta que la norma describe, siendo ahora la demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra, 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 con el Patrimonio Cultural de la Nación. Estas acciones y gastos serán asumidos por los infractores;

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, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las medidas correctivas en materia de 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, corresponde a la autoridad hacer una evaluación de las disposiciones sancionadoras teniendo en cuenta, entre otros preceptos, el principio de retroactividad benigna;

Que, la resolución apelada señala los siguiente;

#### 3.4.11

*(...) se tendría que realizar un análisis con la finalidad de establecer cuál sanción es más beneficiosa.*

*3.4.12 Al respecto, 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, corresponde señalar que, 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, en el caso en concreto materia de apelación, dentro del análisis de la norma más beneficiosa, la primera instancia señaló, que teniendo en cuenta que la figura de la demolición es una medida correctiva, no correspondía *asignarle la naturaleza jurídica de una sanción*, concluyendo que corresponde aplicar la multa como sanción y no la demolición recomendada por el órgano instructor;

Que, si bien la primera instancia concluye que la acción de demolición no es una sanción administrativa, no se aprecia mayor argumentación respecto de la ponderación de las disposiciones normativas sancionadoras. Así, la resolución apelada, se limita a



conceptualizar la naturaleza jurídica de una medida correctiva; sin embargo, no se pronuncia, para el caso concreto, de la situación de las sanciones en cada una de las normas a evaluar;

Que, en el supuesto que la autoridad considere necesario el examen de favorabilidad para la aplicación del principio de retroactividad benigna, resulta esencial que realice una valorización de las sanciones en las normas respectivas, sin importar las figuras análogas o coincidentes que aparezcan en otros dispositivos de la misma norma; es decir, debe existir el mismo nivel conceptual de sanción al momento de la comparación de los alcances de los dispositivos sancionadores;

Que, no resulta posible efectuar una ponderación a favor de una norma argumentando que la figura establecida como sanción en la norma original, ahora se encuentra detallada como una medida correctiva, pues ello implicaría una comparación entre la sanción y el tipo de medida correctiva, paralelismo que desnaturaliza el principio de retroactividad benigna, el cual es explícito al establecer que el beneficio aplica para la norma más favorable desde la perspectiva de la sanción y no de la medida correctiva, pues ambas figuras no resultan ponderables entre sí;

Que, del mismo modo, no resulta acertado asumir que la sanción más beneficiosa es la multa bajo el argumento que la demolición es una medida correctiva, toda vez que dicha figura existe como tal en la nueva ley, pero era considerada como sanción en la ley original; es decir, no se efectuó un análisis comparativo entre sanciones y sus alcances tal como se detallan en las normas correspondientes;

Que, el TUO de la LPAG, señala que el debido procedimiento es un principio fundamental dentro del procedimiento administrativo, reconociendo así el derecho y garantía de todos los administrados al acceso y respeto de un debido procedimiento administrativo, lo cual implica el derecho de exponer los argumentos que consideren pertinentes, así como ofrecer y producir pruebas a obtener una decisión motivada en aplicación de las normas correspondientes; y, a impugnar las decisiones que los afecten;

Que, los actos administrativos deberán adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas, lo que implica que no podrán existir alcances actos que busquen favorecer directa o indirectamente a terceros o conlleven una finalidad distinta a la consignada en la norma;

Que, el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG, establece que la motivación es uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, entendiéndose que todo acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico;

Que, el numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la Ley 27444, establece que no son admisibles como motivación la exposición de fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contracción o insuficiencia no resultan específicamente esclarecedoras para la motivación del acto;

Que, el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG señala que es un vicio del acto administrativo que causa nulidad pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, por lo que, si se ausentan algunos de estos requisitos, como lo es la



motivación del acto administrativo, desencadenaría en la nulidad del mismo<sup>3</sup>. Por otro lado, de acuerdo al TUO de la Ley 27444 el principio de legalidad obliga a las autoridades administrativas a actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas;

Que, el principio del debido procedimiento, señala que los administrados gozan de los derechos y garantías relacionadas —entre otras prerrogativas— a las de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese contexto y en aplicación del principio de impulso de oficio, la autoridad deberá realizar aquellos actos que resulten necesarios para el esclarecimiento y resolución de cuestiones planteadas dentro del procedimiento;

Que, en línea de lo expuesto, la autoridad administrativa tiene la obligación de verificar los hechos que motivan sus decisiones, considerando además que, su pronunciamiento pudiera tener injerencia o involucrar situaciones de interés público, en aplicación del principio de verdad material establecido en el TUO de la Ley 27444;

Que, por las razones expuestas y teniendo consideración que no ha existido valoración respecto de la norma a aplicar en el presente caso, la Resolución Directoral N° 000096-2024-DGDP-VMPCIC/MC debiendo declararse nula por carecer de motivación suficiente, por lo que, la primera instancia deberá emitir un nuevo pronunciamiento teniendo en consideración las disposiciones normativas correspondientes;

Que, los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general.

Que, se advierte que, en casos similares al presente, este Despacho ha emitido pronunciamientos concluyendo que, para la aplicación del principio de irretroactividad, la autoridad cuando va imponer una medida correctiva debe sopesar que con ello no se menoscabe el referido principio;

Que, teniendo en consideración la argumentación detallada precedentemente, la autoridad al momento del análisis del principio de retroactividad en los procedimientos administrativos, deberá evaluar únicamente las disposiciones sancionadoras de las normas correspondientes, ejecutando así un juicio de favorabilidad considerando los alcances de cada sanción de acuerdo a los criterios debidamente motivados. Este juicio de favorabilidad, no puede considerar dentro de su campo de acción, otras medidas o disposiciones ajenas al espectro sancionador que engloba al principio de retroactividad benigna, tales como las medidas correctivas, toda vez que ello implicaría una alteración o desnaturalización del efecto sancionador de la materia;

Que, este Despacho, considera que el criterio a adoptar en los supuestos donde corresponda examinar la aplicación del principio de retroactividad benigna, es el de la evaluación de las disposiciones sancionadoras de las normas correspondientes. Asimismo, reitera que tanto la determinación de la sanción más favorable para el administrado como cualquier medida correctiva que se imponga, deberá contar con la motivación jurídica correspondiente;

---

**3 Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004- 2019-JUS**

**Artículo 10.- Causales de nulidad**

*Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

(...)

2. *El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.*



Que, estando a la nulidad suscitada, carece de objeto pronunciarse por el argumento del recurso de apelación;

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 **NULA** la Resolución Directoral N° 000096-2024-DGDP-VMPCIC/MC y retrotraer el procedimiento sancionador a efecto que la autoridad de primera instancia vuelva a pronunciarse.

**Artículo 2.-** Declarar que carece de objeto pronunciarse respecto del argumento del recurso de apelación.

**Artículo 3.-** Poner en conocimiento de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural el contenido de esta resolución y notificarla al señor Elmer Rafael Abal Mory acompañando copia del Informe N° 000816-2024-OGAJ-SG/MC.

**Regístrese y comuníquese.**

Documento firmado digitalmente

**HAYDEE VICTORIA ROSAS CHAVEZ**  
VICEMINISTRA DE PATRIMONIO CULTURAL E INDUSTRIAS CULTURALES