



- I. **VISTO**, la Resolución Directoral N° 000165-2024-DGDP-VMPCIC/MC del 18 de junio de 2024; emitido en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la señora Rosario Tereza López Alfaro; el Expediente N° 2024-0094904 del 02 de julio de 2024, y;

II. CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES

1. Que, mediante Resolución Directoral N° 000077-2023-DCS/MC, de fecha 07 de setiembre del 2023, la Dirección de Control y Supervisión instaura procedimiento administrativo sancionador contra la señora Rosario Tereza López Alfaro, en adelante la administrada, por ser la presunta responsable de realizar una edificación nueva de siete niveles más azotea de estructura de concreto armado (columnas y vigas) y muros de ladrillos, que cuenta con voladizo exterior desde el segundo nivel, ocasionando una afectación a la Zona Monumental de Lima, en el sector del inmueble ubicado en Jr. Cangallo N° 665, Interior 37 – 39, distrito, provincia y departamento de Lima; tipificándose con ello la presunta comisión de la conducta infractora prevista en el literal f), numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación – Ley N° 28296.
2. Que, mediante Resolución Directoral N° 000169-2023-DGDP/MC, del 12 de diciembre de 2023, se impone sanción de demolición de la construcción desde el segundo piso al sétimo piso y la azotea, así como las demás construcciones que se encuentren el día de la ejecución de dicha demolición, así como la correspondiente medida correctiva.
3. Que, mediante Expediente N° 2024-0004114, la administrada interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 000169-2023-DGDP/MC.
4. Que, mediante Resolución Directoral N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC se declara improcedente el recurso de reconsideración presentado por la administrada mediante Expediente N° 2024-0004114.
5. Que, mediante Expediente N° 2024-0031230, la administrada interpone recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC.
6. Que, mediante Resolución Viceministerial N° 000151-2024-VMPCIC/MC, del 01 de junio de 2024, se declaran nulas las Resoluciones Directorales N° 000169-2023-DGDP/MC y N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC, asimismo, retrotrae el procedimiento sancionador a efecto que la autoridad de primera instancia vuelva a pronunciarse al respecto.
7. Que, mediante Resolución Directoral N° 000165-2024-DGDP-VMPCIC/MC, del 18 de junio de 2024, se impone sanción de multa de una 1.75 UIT en contra de la



"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"

administrada y la correspondiente medida correctiva de demolición de la construcción desde el segundo piso al sétimo piso y la azotea, así como las demás construcciones que se encuentren el día de la ejecución de dicha demolición, así como la ejecución de una obra de adecuación del primer piso de acuerdo a la tipología.

8. Que, mediante Expediente N° 2024-0094904, del 02 de julio de 2024, la administrada presenta Recurso de Reconsideración.

RECURSO DE RECONSIDERACION

9. Que, la facultad de contradicción, el numeral 217.1 del artículo 217° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), indica que frente a un acto administrativo que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos.
10. Que, conforme lo señalado en los artículos 218° y 219° del TUO de la LPAG, el recurso de reconsideración se interpone dentro del plazo perentorio, ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.
11. Que, respecto al plazo de presentación del recurso administrativo, se advierte que la administrada, mediante el Expediente N° 2024-0094904 presentó Recurso de Reconsideración dentro del plazo legal; por lo que corresponde a esta Dirección General emitir un pronunciamiento final respecto al requerimiento de la administrada.
12. En su recurso de reconsideración la administrada señala lo siguiente:

a) La administrada señala que adquirió el inmueble de su anterior propietario Importaciones y Distribuciones AZAFER S.A.C, no teniendo conocimiento de algún impedimento para adquirirlo y que dicho inmueble se encontraba en ruinas por lo que tenía que construir. La administrada señala que desconocía que estaba supeditada al permiso del Ministerio de Cultura para construir.

Como ya se ha señalado en el procedimiento administrativo sancionador se tiene que el inmueble adquirido por la administrada se encuentra dentro de la Zona Monumental de Lima, la cual se encuentra declarada mediante Resolución Suprema N° 2900-72-ED, de fecha 28 de diciembre de 1972, publicada en el diario El Peruano el 23 de enero de 1973. En ese sentido, es de público conocimiento la condición de bien cultural de la zona monumental de Lima, por lo que el desconocimiento de la administrada no constituye una eximente de responsabilidad.

Respecto al estado ruinoso del inmueble tenemos que la administrada, en su calidad de propietaria, estaba facultada para realizar una obra privada, sin embargo, requería la autorización del Ministerio de Cultura, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22 de la Ley N° 28296, autorización que la administrada no solicitó.



b) La administrada señala que el profesional que contrató para realizar el proyecto le indicó que debido a la pandemia del COVID 19, cualquier trámite de permiso se regularizaría posteriormente porque no había atención en el Ministerio de Cultura.

Que, conforme lo señalado en el Informe N° 000133-2023-DCS-RMC/MC, del 06 de setiembre de 2023, la obra nueva se ejecutó desde agosto de 2019, donde según inspección de fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se evidencia la obra en ejecución de los cinco primeros niveles y posteriormente se verifica la continuidad de las obras en julio de 2021 al ejecutar la construcción del sexto nivel, en agosto el séptimo nivel y en setiembre de 2021 la ejecución del parapeto de la azotea, por lo que la administrada si estaba en la capacidad de solicitar la autorización correspondiente.

c) La administrada señala que presentó los recursos necesarios que demuestran su disconformidad con lo resuelto por el Ministerio de Cultura.

Conforme se señala líneas arriba la administrada presentó mediante Expediente N° 2024-0004114, la administrada interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 000169-2023-DGDP/MC, el cual se declaró improcedente mediante Resolución Directoral N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC. Asimismo, mediante Expediente N° 2024-0031230, la administrada interpone recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC, emitiéndose la Resolución Viceministerial N° 000151-2024-VMPCIC/MC, que declaró nulas las Resoluciones Directorales N° 000169-2023-DGDP/MC y N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC.

Por tanto, efectivamente la administrada presente los recursos correspondientes, sin embargo, en el iter procedimental la administrada no presentó descargo alguno ni en la etapa instructiva ni en la etapa sancionadora.

d) La administrada señala que no se ha considerado su derecho de defensa.

En todo momento se ha garantizado el derecho de defensa de la administrada, habiendo tomado conocimiento del inicio del procedimiento administrativo sancionador, por lo que se encontraba en la facultad de presentar descargos, los cuales no formuló. El derecho de defensa ha estado garantizado en todo momento, tan es así que la administrada ha presentado los recursos de reconsideración y apelación, habiéndose emitido la Resolución Viceministerial N° 000151-2024-VMPCIC/MC, que declaró nulas las Resoluciones Directorales N° 000169-2023-DGDP/MC y N° 000055-2024-DGDP-VMPCIC/MC.

En ese sentido, se retrotrajo el procedimiento administrativo sancionador para que la autoridad de primera instancia vuelva a pronunciarse sobre la existencia o no de responsabilidad, emitiéndose así la Resolución Directoral N° 000165-2024-DGDP-VMPCIC/MC, materia del presente recurso de reconsideración.

Por tanto, queda evidenciado que en ningún momento se ha visto afectado el derecho de defensa de la administrada.

e) La administrada señala que la construcción no afecta al Patrimonio Cultural debido a que el inmueble está en el interior de un pasaje. Si se



observa la fotografía del Informe Técnico Pericial N° 000003-2023-DCS-LG/MC, se puede observar una construcción, por lo que no habría alteración a la zona monumental de Lima ya que existen otras construcciones similares.

El Informe Técnico Pericial N° 000003-2023-DCS-LG/MC expresamente señala que el inmueble de Jr. Cangallo N° 665, Int. 37, 39, que se emplaza dentro de la Zona Monumental de Lima, es integrante de la composición formal de una zona determinada, en la cual hay un número apreciable de monumentos, inmuebles de valor monumental e inmuebles de entorno, posee características estéticas e históricas que presentan cualidades en conjunto dentro del ámbito urbano de un sector como es el de la Lima amurallada, zona importante dentro de los límites de la Zona Monumental y Centro Histórico de Lima. Se considera la valoración de Significativo en relación a su localización en la Zona Monumental de Lima y del Centro Histórico de Lima.

Asimismo, el Informe Técnico N° 000064-2023-DCS-AAG/MC señala que las intervenciones constatadas constituyen una obra privada, sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura, la cual genera una pérdida del valor urbanístico en conjunto de la zona (perfil urbano y morfología) al exceder la altura de edificación permitida y por contar con elementos atípicos de la zona. Por tanto, el Informe Técnico Pericial N° 000003-2023-DCS-LG/MC señala que las obras ejecutadas han alterado a la Zona Monumental de Lima en una gradualidad Leve.

Por lo antes expuesto, queda evidenciada la afectación al bien cultural, en este caso la zona monumental de Lima.

f) La medida de demolición resulta arbitraria por cuanto existe otra medida que significa la adecuación para que la construcción pueda regularizarse.

Que, conforme lo señalado en el artículo 49 de la Ley N° 28296, 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.

En el presente caso y conforme lo establecido en el Informe Técnico Pericial y el Informe Técnico N° 000075-2023-DCS-LGC/MC se determinó que la alteración es reversible, mediante la demolición del segundo al sétimo piso y la azotea de estructura de concreto y que el primer piso debe adecuarse a la tipología preexistente, es decir se impuso la medida correctiva de demolición, tal cual lo faculta la normativa correspondiente.

Al exceder la altura de edificación permitida y contar con elementos atípicos para la zona monumental tenemos que la única manera de revertir la afectación es demoliendo lo construido por la administrada, medida que se encuentra dentro de los parámetros legales establecidos.

g) La administrada señala que formuló acciones contencioso administrativa mediante proceso judicial 1335-2023 y que la Sala en lo Contencioso



Administrativo ha declarado Nula la sanción de demolición y ordena que se le imponga una sanción de adecuación.

Que, de la revisión de los actuados tenemos que en apelación -Expediente N° 01335-2023-0-1801-JR-CA-06 - la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo declara nula la Resolución de Subgerencia N° D001666-2022-MMLGFC-SCS de fecha 06 de setiembre del 2022 y Resolución de Gerencia N° D001508-2022-MML-GFC de fecha 30 de noviembre del 2022, y nula en parte la Resolución de Sanción Administrativa N° 2471-2022-MML-GFC-SOF, de fecha 03 de mayo del 2022, en el extremo que dispone la medida correctiva de demolición.

La resolución judicial presentada por la administrada corresponde al procedimiento administrativo llevado por la Municipalidad de Lima, la cual sanciona a la administrada por construir sin contar con la licencia de edificación o autorización municipal-Infracción N° 10-0101, el cual difiere del procedimiento administrativo sancionador iniciado por el Ministerio de Cultura mediante Resolución Directoral N° 000077-2023-DCS/MC, ya que en dicho procedimiento se evalúa la responsabilidad de la administrada respecto a la posible alteración de la Zona Monumental Lima, infracción tipificada en el literal f), numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación – Ley N° 28296.

Asimismo, como se ha señalado líneas arriba la obra privada realizada sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura, ha generado una pérdida del valor urbanístico en conjunto de la zona (perfil urbano y morfología) al exceder la altura de edificación permitida y por contar con elementos atípicos de la zona, alterando de este modo la Zona Monumental de Lima.

En ese sentido, de acuerdo a la evaluación realizada en el Informe Técnico N° 000075-2023-DCS-LGC/MC se determinó que la alteración era reversible, para lo cual, dado que se ha excedido la altura de edificación permitida afectando el perfil urbano y morfología de la zona monumental, la medida correctiva que correspondía era la demolición del segundo al sétimo piso y la azotea de estructura de concreto, por lo que la medida impuesta responde a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad debido a que no existe otra medida que se pueda aplicar para revertir la afectación causada.

Por tanto, tenemos que el proceso judicial responde al procedimiento administrativo iniciado por la Municipalidad de Lima en contra de la administrada por no contar con la licencia de edificación respectiva, lo que difiere al procedimiento administrativo sancionador iniciado por el Ministerio de Cultura por afectación al Patrimonio Cultural de la Nación, siendo dos supuestos distintos y que no responden a los mismos criterios. Sin perjuicio de lo antes señalado, tenemos que la medida correctiva de demolición es la medida adecuada para revertir la alteración ocasionada a la zona monumental de Lima, dado que la obra privada realizada sin autorización del Ministerio excede la altura de edificación permitida.

h) Se ha vulnerado el principio non bis in idem ya que existe una duplicidad de sanciones administrativas respecto de los mismos hechos.

El principio *non bis in idem* se entiende en nuestro ordenamiento jurídico como la prohibición de imponer un doble castigo por una misma acción que se considera



antijurídica. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que este principio está implícito en el derecho al debido proceso previsto en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, el derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos está establecido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El principio *non bis in idem* es, en primer término, una regla de carácter sustantivo, ya que se refiere prioritariamente a las sanciones que puedan imponerse y no propiamente al procedimiento y sus garantías formales. No obstante, también tiene implicaciones procedimentales, dado que se origina como una acepción procesal que prohíbe sufrir sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho, incluso si ese múltiple enjuiciamiento no conlleva varias sanciones.

En el ámbito administrativo sancionador, el principio se encuentra establecido en el inciso 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que dice:

11. Non bis in idem. - 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. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7. (Texto según el artículo 230 de la Ley N° 27444, modificado según el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272).

El supuesto esencial para la aplicación del principio *non bis in idem* ocurre cuando un mismo ilícito puede ser subsumido en varias normas punitivas (penales o administrativas). La garantía en juego es aquella que prohíbe sancionar dos veces el mismo hecho, incluso si dos normas punitivas diferentes tipifican la misma vulneración del ordenamiento jurídico como infracción independiente.

Las normas pueden prever acciones similares para proteger el mismo bien jurídico, por lo que sumar la sanción prevista en cada una de ellas podría llevar a castigar dos o más veces el mismo hecho. Por tanto, el núcleo del asunto es determinar cuándo se trata de lo mismo y cuándo no.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que es especialmente relevante analizar la concurrencia de la denominada triple identidad como presupuesto para la vulneración del principio *non bis in idem*. Se aplicará la prohibición de doble sanción cuando se presente la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento¹. En relación a esto, se ha indicado lo siguiente²:

«... Para determinar si estamos ante una violación del principio non bis in idem, se deben verificar tres presupuestos:

i) Identidad de la persona perseguida (eadem persona): La persona física o jurídica a la cual se persigue debe ser la misma en ambos procedimientos.

¹ Al respecto, ver la Sentencia del 22 de marzo de 2011 recaída en el Expediente N°03706-2010-PA/TC, fundamento jurídico 7.

² Al respecto, ver la Sentencia del 16 de abril de 2014 recaída en el Expediente N°02493-2012-PA/TC, fundamento jurídico 5.



"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"

ii) *Identidad del objeto de persecución (eadem res): Se refiere a la estricta identidad entre los hechos que fundamentan tanto la anterior como la nueva investigación, proceso o procedimiento; es decir, debe tratarse de la misma conducta material, sin considerar su calificación legal.*

iii) *Identidad de la causa de persecución (eadem causa petendi): El fundamento jurídico que respalda la persecución debe ser el mismo en ambos procedimientos.»*

En los casos en que no concurra esta triple identidad (bastando que falte uno de estos tres elementos), sí será posible imponer una o más sanciones (penal o administrativa) por cada una de las conductas infractoras que se hayan configurado, salvo la existencia del supuesto de continuación de infracciones.

De lo expuesto en párrafos precedentes y visto que la Municipalidad de Lima sanciona a la administrada por no tener licencia de edificación, en cambio, el Ministerio de Cultura sanciona por la afectación ocasionada a la Zona Monumental de Lima es evidente que el fundamento jurídico es distinto, uno regido por el incumplimiento de las normas municipales en temas de obras y el otro regido por la normativa que protege al Patrimonio Cultural de la Nación. En ese sentido, tenemos que no se ha vulnerado el principio non bis in idem, ya que la causa de persecución es distinta.

13. Que, en atención a las consideraciones expuestas, habiéndose desvirtuado los alegatos de la administrada y quedando demostrada la responsabilidad en la infracción imputada en el presente procedimiento, deviene en infundado el recurso de reconsideración.

III. SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la señora Rosario Tereza López Alfaro, contra la Resolución Directoral N° 000165-2024-DGDP-VMPCIC/MC, del 18 de junio de 2024, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución y en consecuencia confirmar la sanción administrativa y la medida correctiva impuesta en dicha resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la administrada.

ARTÍCULO TERCERO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional del Estado Peruano (www.gob.pe).

Regístrese, comuníquese (publíquese/notifíquese) y cúmplase.

Documento firmado digitalmente

MAURICIO ERNESTO CASTILLO SERRANO
DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL