



Lima, 18 de marzo de 2025

VISTO: el recurso de apelación interpuesto por el señor Renzo Cobeñas Aguirre contra la Resolución Directoral N° 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC; y,

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC del 7 de marzo de 2025, la Dirección de Control y Supervisión resolvió lo siguiente:
 - (i) Iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS) contra el señor Renzo Cobeñas Aguirre (en adelante, el señor Cobeñas) por haber incurrido en la infracción prevista en el literal d) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, por ser presunto responsable del **DAÑO** por la remoción/excavación y destrucción de un muro prehispánico de 30.00 metro de longitud, **para** la ejecución de una obra privada, al interior del Sitio Arqueológico San Marcos, ubicado en el distrito de Pacarán, provincia de Cañete, departamento de Lima; **sustentada** en la construcción de un muro perimétrico de material noble, compuesto por base de concreto, columnas con vigas reticuladas y ladrillos, abarcando un perímetro de 70.00 metros lineales; así como el acopio de material de construcción.
 - (ii) Disponer la aplicación de las siguientes medidas cautelares: Paralización de obras, y Colocación de precintos, dispositivos o mecanismos que impidan, restrinjan o limiten el desarrollo de la actividad o la continuación de la construcción; la misma que deberá ejecutarse en contra del administrado el Sr. Renzo Jordan Cobeñas Aguirre N° 73050791, conforme a lo dispuesto en el inciso 1 y 6 del artículo 32° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC, de fecha 24 de abril de 2019, publicado en el Diario Oficial El Peruano en fecha 25 de abril de 2019.
2. El 12 de marzo de 2025, el señor Cobeñas presentó recurso de apelación contra la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC.

II. CONSIDERANDO

Cuestión previa

3. Que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 217.2 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 (en adelante, TUO de la LPAG), sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
4. Tal como se advierte del recurso de apelación del señor Cobeñas, este cuestiona la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC, la cual tiene como finalidad iniciar un PAS al administrado y ordenarle medidas cautelares.



5. Respecto al extremo del inicio de PAS, corresponde señalar que esta decisión no constituye un acto impugnabile toda vez que no es un acto definitivo ni pone fin a una instancia, por el contrario, tiene como finalidad iniciar un procedimiento en el marco del cual se analizará la responsabilidad del administrado por la imputación efectuada en su contra; asimismo, no genera indefensión sino que activa un proceso en el cual el administrado podrá ejercer su derecho de defensa con la presentación de sus descargos y actuación de medios de prueba que considere pertinentes.
6. Debido a ello, se declara improcedente el recurso de apelación contra la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC, en el extremo que dispone el inicio de un PAS.

Análisis

7. Que, el numeral 217.1 del artículo 217 del 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 del mismo texto normativo;
8. Que, de manera particular, 31 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura en el marco de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC (en adelante, el Reglamento del PAS) reconoce el derecho del administrado de impugnar las resoluciones que imponen medidas cautelares en el marco del PAS.
9. Que, el artículo 221 del TUO de la LPAG, indica que el escrito del recurso debe señalar el acto del que se recurre y cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 124 de la norma. Además, debe ser interpuesto dentro del plazo perentorio de tres días hábiles, ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento del PAS.
10. Que, la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC fue notificada al administrado el 10 de marzo de 2025, por lo que tenía hasta el 13 de marzo para presentar su recurso de apelación.
11. Que, de la revisión del escrito presentado por el señor Cobeñas el recurso de apelación cumple con los requisitos exigidos por los artículos 124 y 221 del TUO de la LPAG y ha sido interpuesto el 12 de marzo de 2024, esto es, dentro del plazo a que se refiere el artículo 31 del Reglamento del PAS, por lo que debe dársele el trámite correspondiente.
12. Que, en su recurso de apelación, el señor Cobeñas señala que la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC carece de debida motivación, por los siguientes motivos:
 - (i) Es propietario del predio rústico denominado "Cancio" con unidad catastral 11675, ubicado en el distrito de "Pacarán, provincia de Cañete, departamento de Lima, desde el 21 de octubre de 2024; siendo que los anteriores propietarios entregaron la declaración jurada y recibo de impuesto predial emitida por la Municipalidad de Pacarán, la cual luego procedió con el cambio de titularidad a su favor; en ese sentido, no se puede asegurar



- que él o su familia conociera que el predio constituía un patrimonio arqueológico, sobre todo, si de la revisión del plano catastral se aprecia que toda la zona estaba lotizada sin indicación de que se trate de una Zona Arqueológica;
- (ii) Cumplió con solicitar la autorización correspondiente a la Municipalidad de Pacarán para construir el cerco perimétrico, lo cual fue autorizado el 21 de febrero de 2025.
 - (iii) Dentro de la zona arqueológica existen diversas construcciones, lo cual es distinto a su caso por encontrarse lejos de la "Huaca"; sin embargo, a los demás ciudadanos no se les cuestiona como a su persona;
 - (iv) No es cierto que haya existido un muro prehispánico de 30 metros de longitud, pues lo que existía era un muro construido en los años 60 con piedras de río, barro y adobe; en ese sentido, no puede tipificarse la conducta infractora;
 - (v) Se está vulnerando su derecho a la propiedad respecto al predio que adquirió de buena fe.
 - (vi) Manifiesta su disponibilidad de subsanar la observación.
13. Que, de acuerdo al numeral 1) del artículo 157° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), iniciado el procedimiento, la autoridad competente puede dictar medidas cautelares cuando advierta que, de no hacerlo, arriesga la eficacia de su resolución.
14. Que, en esa línea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 del Reglamento del PAS, las medidas cautelares constituyen actos administrativos destinados a asegurar la eficacia de la decisión final y son dictados por el Órgano Instructor, considerándose como elementos para su dictado la verosimilitud de la existencia de una infracción, el peligro de daño irreparable por la demora en la expedición de la resolución final y la razonabilidad de la medida.
15. Que, de acuerdo a la doctrina, estos elementos necesarios para ordenar la medida cautelar pueden definirse de acuerdo a lo siguiente:

Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa; se requiere como condición mínima que, durante la evaluación preliminar, los actuados, generen convicción concreta sobre la apariencia de verdad de la existencia de la infracción o su probabilidad. Esta percepción no equivale a tener certeza respecto de la materia cuestionada, pues de ser el caso, el juzgador estaría en aptitud de resolver de manera definitiva el procedimiento. La verosimilitud simplemente está circunscrita al terreno de lo probable y no de lo verdadero¹.

Peligro en la demora, que implica el riesgo de afectación de los bienes jurídicos durante el tiempo que demande la tramitación del procedimiento hasta la expedición de la resolución final; implica determinar si el transcurso del tiempo sin el dictado de una medida provisional constituye un riesgo de continuidad de la actividad ilegal, o de que se produzca, mantenga o agrave el daño al bien jurídico protegido, privando así de eficacia a la decisión final².

¹ Simon, R. (2004) La tutela cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa. Buenos Aires: Lexis Nexis

² Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2005- PI/TC, F.J. No 52.



Razonabilidad de la medida a emitirse; se realizará un análisis a fin de determinar si la medida constituye la más adecuada en función a la presunta infracción o a la afectación generada, es decir, si existe una relación de causalidad entre la restricción en el derecho del administrado respecto a la finalidad que se busca cautelar³.

16. Que, respecto a la verosimilitud de la comisión de la infracción, se verifica que la Resolución apelada sustentó el cumplimiento de este presupuesto en las evidencias recogidas a través de la denuncia del 12 de febrero de 2025 y las fotografías recabadas durante las inspecciones de campo del 25 de febrero y 4 de marzo de 2025, las cuales dan cuenta de que, al interior del polígono del Sitio Arqueológico San Marcos, ubicado en el distrito de Pacarán, provincia de Cañete y departamento de Lima, el administrado removió un muro prehispánico de 30.00 metros de longitud para la construcción de un cerco perimétrico de material noble.
17. Que, asimismo, la DCS cumplió con verificar que la zona afectada contaba con declaración como patrimonio cultural tal como se desprende de la Resolución Directoral Nacional N° 1319/INC del 18 de setiembre del 2008 y Resolución Directoral Nacional N° 1485/INC del 02 de octubre del 2009, las cuales son de público conocimiento al haber sido publicadas en el Diario Oficial El Peruano; en ese sentido, el administrado no puede alegar el desconocimiento de la condición cultural del bien en el que se encontraba el predio intervenido.
18. Sobre este punto, el administrado señaló también que el muro que se habría derribado no era prehispánico; sin embargo, tal como se muestra de las siguientes fotografías y su descripción, se concluye que, no solo por su ubicación al interior del Sitio arqueológico San Marcos, sino además por la impronta encontrada en superficie y la técnica constructiva del elemento, el muro sí corresponde a la época prehispánica, conforme a lo siguiente:
 - (i) en el título **IV DESCRIPCIÓN DEL MAP** de la Ficha Oficial de Inventario de Monumentos Arqueológicos Prehispánicos del INC de octubre del 2007, respecto al Sitio Arqueológico en cuestión, se señala lo siguiente:

IV.1.3 Descripción: Una estructura arquitectónica de planta rectangular de unos 3,900.00 m², conformada por muros altos de adobe y piedras de unos 4m de altura máxima. Los muros de piedra están unidos con argamasa de barro cubiertos por un fino revestimiento. Destacan frisos al estilo Chincha, de peces en posición vertical en una de las paredes que dan hacia el camino Inca, ahora trocha carrozable, la misma que es una hilera que perdura en la actualidad y rodea una pared que doble hacia el sur. Hay también un diseño en plano relieve de escalones de estilo Inca en la pared que da hacia los actuales campos de cultivo a una altura de 3.00 m. El interior está formado por ambientes de patrón Inca, sus paredes están compuestas con nichos trapezoidales. Existe un segundo nivel más alto, a los cuales se accede por escaleras, desde su cima hacia abajo se divisan ambientes subterráneos con cuatro entradas en cada una de las paredes del respectivo ambiente.

IV.3 Técnicas Constructivas: Los muros combinan indistintamente los elementos constructivos, existen paredes con doble hilada de piedras las cuales están unidos con argamasa de barro y cubiertos por un fino revestimiento; también, hay muro de doble hilada de adobes, pueden existir paredes que combinen piedras en la base

³ Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente N° 579-2008- PA/TC, F.J. No 25.

hasta una altura de 1.50 m para de allí continuar con muros de adobe, hay muros que combina piedras y adobes aparentemente sin orden alguno. No sean detectados restos de techos, aunque al parecer se trataría de materiales perecibles. El friso de los peces es de alto relieve confeccionado con barro sobre una pared. El friso escalonado es de plano relieve compuesto por piedras cantos rodados unidos con argamasa.

- (ii) Según la descripción que antecede, el común de los muros de piedra está unidos con argamasa de barro cubiertos por un fino revestimiento; además, estos combinan técnicas y elementos constructivos. Asimismo, se identificaron cuatro tipos de muro: a) Muros con doble hilada de piedras las cuales están unidos con argamasa de barro y cubiertos por un fino revestimiento; b) muro de doble hilada de adobes; c) muros que combinan **piedras en la base** y adobe en la parte superior; y, d) muros que combinan **piedras y adobes** aparentemente **sin orden alguno**.
- (iii) El muro dañado en el caso concreto, corresponde al tipo c), tal como se muestra de las siguientes imágenes, las cuales permiten determinar la condición del bien en función de su contexto y referencias fotográficas anteriores a la intervención:



Foto 01: Vista del muro prehispánico en cuestión, orientada de norte a sur, registro de fecha enero del 2020; donde se visualiza los materiales que conforman el elemento (piedra, adobe y argamasa de barro)



Foto 02: Vista del muro

Prehispánico en cuestión, orientada de norte a sur, registro de fecha 15.12. 2023; donde se visualiza los materiales que conforman el elemento (piedra, adobe y argamasa de barro)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Foto 03: Vista del muro prehispánico en cuestión, toma de sur a norte, obtenido de la base de fotografías de la Dirección de Control y Supervisión. Registro del 15.12.2023.



Foto 04: Detalle del muro prehispánico en cuestión, toma de sur a norte, y los elementos arquitectónicos que lo componen, piedras, adobes y argamasa de barro. Registro del 15.12.2023.



Foto 05: Vista de dos elementos arquitectónicos que conforman el sitio arqueológico, manteniendo la técnica y elementos constructivos (base de piedras con argamasa de barro y adobes en la parte superior) como se registró el elemento destruido en su última foto del 2023.



Foto 06: Vista de otro elemento arquitectónico que conforma el Sitio Arqueológico San Marcos, compuesto por piedras sin argamasa de barro pero que sería parte de una banqueta (espacio de descanso) adosado al muro con hornacinas.

19. De acuerdo a lo anterior, y en la medida que no es un hecho controvertido el que se haya derribado el muro y construido un cerco perimétrico, ha quedado acreditado que la acción del administrado se encuentra dentro del alcance del tipo infractor imputado en su contra, dado que hay una acción material de daño a un bien prehispánico que forma parte del patrimonio cultural. Dicho análisis se encuentra expresamente señalado en los numerales 12 al 14 de la Resolución apelada, habiéndose acreditado de este modo la verosimilitud de la conducta infractora.
20. Respecto al peligro en la demora; la resolución apelada sustenta el cumplimiento de esta condición en el sentido que, desde la denuncia y durante las inspecciones se advirtió una continuidad de las intervenciones del administrado que implicó la remoción del muro prehispánico, excavación y construcción de cerco; en ese sentido, el tiempo que tome la tramitación del PAS implicaba un riesgo de continuidad en las afectaciones, por lo que era necesaria la adopción de una medida que evite dicho riesgo, máxime si el administrado continuó con las intervenciones pese a las exhortaciones efectuadas por los representantes del Ministerio de Cultura.
21. Asimismo, la conducta infractora analizada pone en riesgo la eficacia de la decisión final, siendo que al ser la construcción una intervención que daña y modifica las características del Sitio Arqueológico, correspondería, en su momento -en el supuesto que se declare la responsabilidad del administrado- que se ordenen medidas correctivas que reviertan las consecuencias de la infracción, lo cual podría incluir el retiro de los muros; sin embargo, de no adoptarse una medida de manera oportuna la situación al concluir el procedimiento podría ser aún más gravosa.
22. Respecto a la razonabilidad de la medida; la resolución apelada, cumple con citar los tipos de medidas administrativas que regula el Reglamento del PAS que pueden ordenarse en el marco de un PAS, tales como: Paralización de obras, Desmontaje, Apuntalamiento, Retiro y/o incautación de maquinarias, herramientas y accesorios empleados en la comisión de la infracción, Incautación de bienes



muebles y Colocación de precintos, dispositivos o mecanismos que impidan, restrinjan o limiten el desarrollo de la actividad o la continuación de la construcción, implementación de sistemas o mecanismos de monitoreo y/o vigilancia, Implementación de mecanismos o acciones de verificación periódica, y cualquier otra destinada a asegurar la efectividad de la resolución final. Entre estas, considera que la medida pertinente es la "paralización" ya que permite garantizar la eficacia de la decisión final.

23. En efecto, resulta coherente que frente aun evento que, además como se señala en la resolución apelada, implicó una serie de hechos como la remoción del muro prehispánico, excavación para construcción de bases de material noble y la construcción de cerco con ladrillo, se ordene una medida que se oponga dicha intervención, siendo la medida coherente e inmediata la "paralización", medida cuya ejecución además se asegura con la colocación de precintos. Asimismo, dicha medida no implicó mayores costos al administrado toda vez que se trata de una obligación de no hacer, por lo que resulta razonable.
24. Tal como se advierte de lo anterior, la Resolución Directoral 000023-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC contiene la motivación del cumplimiento de las condiciones para ordenar una medida cautelar.
25. Adicionalmente, respecto a lo alegado por el administrado, en el sentido que era propietario del predio y que contaba con una autorización de la Municipalidad de Pacarán, corresponde señalar lo siguiente:
 - (i) El artículo II del Título Preliminar de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural reconoce que los bienes del patrimonio cultural pueden ser de propiedad privada; sin embargo, ello no implica que su propietario se encuentre exento de las obligaciones que corresponde observar debido a la condición cultural del bien. Entre estas, lo establecido en el literal b) del artículo 20° de la Ley 28296⁴, 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, el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 28296⁵, tanto en la redacción a la fecha de los hechos como

⁴ **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.

⁵ **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



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.

- (ii) Dicha obligación no implica que se restrinja el derecho de propiedad del administrado, sino, sobre todo, una armonización entre el interés privado del administrado con el interés público que recae sobre los bienes del patrimonio cultural. En ese sentido, además de la buena fe, el administrado debe observar que su derecho de propiedad no implique la ejecución de actos contrarios a la Ley.
 - (iii) En ese sentido, no bastaba que el administrado se limite a gestionar sus comunicaciones y autorizaciones con la autoridad local, sino con el Ministerio de Cultura que es la autoridad competente en cuanto a las intervenciones en bienes del patrimonio cultural.
 - (iv) Sin perjuicio de las condiciones bajo las cuales la Municipalidad otorgó una autorización, lo cierto es que esta fue únicamente para la construcción de un cerco, no así para derribar un muro prehispánico, lo cual constituye el daño que es materia de imputación en el presente PAS.
 - (v) Asimismo, la referida autorización fue del 21 de febrero, esto es, con posterioridad a las intervenciones realizadas por el administrado y que fueron comunicadas mediante denuncia del 12 de febrero de 2025. A ello debe sumarse que la propia Municipalidad reconoció la ilegalidad de dicha autorización al declararla nula el 4 de marzo de 2025.
 - (vi) En la inspección del 25 de febrero se exhortó al administrado que debía cesar su conducta; sin embargo, no lo hizo.
26. Por otro lado, el administrado tampoco puede justificar su actuación sobre la base de que en la zona existan otros inmuebles construidos; toda vez que lo analizado en el presente procedimiento es su propia conducta.
27. Finalmente, respecto a su disponibilidad de subsanar la observación, corresponde al administrado alinear su conducta al cumplimiento normativo, siendo que cualquier intervención, inclusive de reversibilidad o subsanación deben ser comunicadas previamente y/o contar con autorización del ministerio de cultura por involucrar un bien del patrimonio cultural.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura; la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor Renzo Cobeñas Aguirre contra la Resolución Directoral N° 000023-2025-DCS-

de autorización y supervisión que establezca el Ministerio de Cultura en el reglamento de la presente norma.



DGDP-VMPCIC/MC, de conformidad a las consideraciones expuestas en la presente resolución.

Artículo 2.- NOTIFICAR la presente resolución directoral al señor Renzo Cobeñas Aguirre.

Artículo 3.- Poner en conocimiento de la Dirección de Control y Supervisión el contenido de esta resolución.

Regístrese, comuníquese (publíquese/notifíquese) y cúmplase.

Documento firmado digitalmente

FERNANDO ALONSO LAZARTE MARIÑO
DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL