



VISTOS: el recurso de apelación interpuesto por el señor Jorge Luis Anyarin Ñauri contra la Resolución Directoral N° 000249-2024-DGDP-VMPCIC/MC; el Informe N° 000607-2025-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, a través de la Resolución Directoral N° 000083-2023-DCS/MC, el órgano instructor resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra los señores Saturnino Anyarin Castagnola, Rosa Ñauri Begazo y Jorge Anyarin Ñauri, por ser los presuntos responsable de la comisión de 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, toda vez que, sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura, habrían ejecutado la obra privada, consistente en la construcción de un cuarto nivel de un área de 41.80 m², la implementación de una azotea con muros de parapeto que cuenta con un ambiente de material noble y la instalación de un tanque de agua de polietileno, en el bien inmueble ubicado en la Av. Lima N° 688 del distrito de Barranco, provincia y departamento de Lima;

Que, con la Resolución Directoral N° 000039-2024-DCS-DGDP-VMPCIC/MC, el órgano instructor amplía los cargos de responsabilidad contra los señores Saturnino Anyarin Castagnola, Rosa Ñauri Begazo y Jorge Anyarin Ñauri, por la presunta infracción del literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, debido a la ejecución de obras nuevas en la azotea del bien inmueble, consistente en la construcción de tres columnas de concreto armado con tres muros de parapeto revestido con arena y cemento de un área de 20 m² que sostienen estructuras metálicas como cobertura;

Que, con Resolución Directoral N° 000040-2024-DCS-DGDP-VMPCIC/MC, el órgano instructor resuelve ampliar, de manera excepcional, el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador por un periodo de tres meses más;

Que, mediante Resolución Directoral N° 000249-2024-DGDP-VMPCIC/MC, se resuelve, entre otros, sancionar al señor Jorge Luis Anyarin Ñauri con una multa de 0.8 UIT, por haber incurrido en la 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;

Que, con Expediente N° 2024-0151200 de fecha 14 de octubre de 2024, el administrado interpone recurso de apelación señalando que: **(i)** el inmueble del Jr. Lima N° 688 se encuentra ubicado fuera de la Zona Monumental del distrito de Barranco, por lo que las obras realizadas no requerían autorización del Ministerio de Cultura; en tal sentido, reconoce haber realizado las obras, pero no haber afectado el Patrimonio Cultural de la Nación; y, **(ii)** se le ha impuesto de forma conjunta la sanción de multa y como medida correctiva la reversión, lo que implica demolición, contraviniendo la norma vigente; en tal sentido, se pretende aplicar una norma general como lo es la Ley 27444



Ley General de Procedimientos Administrativo, para pretender darle sustento legal a la sanción de demolición, cuando por la especialidad de la ley debe preferirse a la norma especial sobre la norma general; y, **(iii)** asimismo, indica que se justifica la medida en la pérdida del valor urbanístico, sin embargo, no se presenta ningún peritaje valorativo que lo demuestre;

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 del mismo texto normativo;

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 quince días hábiles, ello 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 citada, por lo que debe dársele el trámite correspondiente;

Que, el administrado alega que no requería autorización del Ministerio de Cultura, toda vez que su inmueble no se encuentra dentro de la Zona Monumental del distrito de Barranco. Al respecto, cabe señalar que la Zona Monumental de Barranco, fue declarada Patrimonio Cultural de la Nación con Resolución Directoral Nacional N° 2900 del 2 de diciembre 1972, posteriormente fue delimitada y rectificada por la Resolución Directoral Nacional N° 465/INC del 1 de abril de 2008;

Que, por Informe Técnico N° 000026-2023-DCS-CST/MC, Informe Técnico N° 000070-2023-DCS-CST/MC e Informe Técnico Pericial N° 000009-2024-DCS-DGDP-VMPCIC-AAG/MC, se determina que el bien inmueble se encuentra ubicado dentro de la Zona Monumental del distrito de Barranco;

Que, en efecto, del Plano N° DZM-01-2008-INC/DREPH/DPHCR aprobado por Resolución Directoral Nacional N° 465/INC se advierte que el bien inmueble ubicado en el Jr. Lima N° 688 del distrito de Barranco, provincia y departamento de Lima, se encuentra emplazado dentro de la Zona Monumental de Barranco;



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 poder imponer castigos debidamente tipificado en la ley;

Que, en esa línea, corresponde señalar que, si bien la confluencia de orígenes, fuentes, y dimensionamientos entre el derecho penal y derecho administrativo sancionador permiten entender la evolución de este último, también es importante denotar que no necesariamente ambos tienen los mismos alcances;

Que, la principal particularidad de esta separación, es la caracterización del derecho administrativo sancionador en una de sus expresiones, como lo es aquel procedimiento en el que 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, en ese sentido, los principios de irretroactividad y/o 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 la evaluación, ponderación, comparación, análisis y valoración respectiva, siempre teniendo en consideración las disposiciones sancionadoras de las normas concretas;

Que, cabe resaltar que, lo señalado precedentemente no implica que la evaluación a realizarse constituirá un análisis de aplicabilidad de las disposiciones en su totalidad de manera integral, desordenada e intencionada con el objeto de beneficiar al administrado, 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. De esta apreciación, resulta importante resaltar que, si bien una norma puede contener, entre otras, disposiciones generales, específicas, sancionadoras, correctivas, etc., la evaluación del principio de retroactividad al que se hace referencia en los párrafos precedentes debe ceñirse concretamente a las disposiciones de sanción y sus modificatorias posteriores y no incluir otras disposiciones, pues ello alteraría el mecanismo y objetivo de aplicación del principio de irretroactividad;

Que, en la línea de lo expuesto, este juicio de favorabilidad deberá recaer 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, por lo que la intervención de disposiciones ajenas o desvinculadas a 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 y tienen objetivos totalmente distintos a esta;



Que, en efecto, mientras las medidas correctivas tienen como finalidad revertir y/o mitigar los efectos de la comisión de una conducta infractora, las sanciones tienen como finalidad la desincentivar la comisión de conductas infractoras en el futuro, pues los administrados internamente ponderarán si les resulta más beneficioso la comisión de una conducta o los costos de una sanción en vía administrativa;

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: **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 5 de junio de 2023 señala en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de acuerdo con el siguiente texto: **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 comprueba que estas se ejecutan incumpliendo lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura;

Que, en ese sentido, la resolución 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 acuerdo con lo expuesto, 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, esta figura fue modificada por la Ley N° 31770 que modificó la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la que señala que **solo cabe la sanción a través de la imposición de una multa como consecuencia de cometer la conducta que la norma describe**, siendo que ahora la demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra, son 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 al Patrimonio Cultural de la Nación. Estas acciones y gastos serán asumidos por los infractores;



Que, la orden de paralización de obra o de demolición a que se refiere esta Ley, conlleva la obligación de los infractores de devolverla al estado anterior a la agresión, salvo el caso de imposibilidad material demostrada, correspondiendo a dicha entidad ejercer las acciones legales necesarias;

Que, de lo expuesto, se aprecia 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, en esa línea, y teniendo la naturaleza jurídica de las medidas correctivas en materia 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, teniendo en consideración lo expuesto, corresponde a la autoridad hacer una evaluación de las disposiciones sancionadoras teniendo en cuenta, entre otros preceptos, el principio de retroactividad benigna;

Que, en el presente caso, la autoridad de primera instancia se pronunció respecto de la sanción correspondiente, señalando que, en aplicación del principio de irretroactividad, 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;

Que, en ese sentido, la resolución apelada señala que: (...) *se tiene que, al comparar los costos aproximados de la sanción de demolición prevista en la Ley N° 28296, antes de su modificatoria (S/ 8,136.59 como mínimo aproximado), con la sanción de multa que le resultaría aplicable al administrado de acuerdo a la sanción prevista en la norma modificada con la Ley N° 31770 (0.8 UIT o S/ 8,136.59), queda claro que esta última es la más favorable;*

Que, en su escrito de apelación, el administrado manifestó que: (...) *se impone la sanción de multa y en el artículo cuarto de la misma resolución se dispone la medida correctiva de reversión, lo que implica la demolición, es decir que se pretende disfrazar la sanción de demolición con la disposición de reversión (...);*

Que, al respecto, corresponde señalar que, tal como se ha desarrollado precedentemente, el principio de irretroactividad resulta aplicable para la determinación de la norma más favorable al administrado en lo relacionado específicamente a la sanción a aplicar y no otras disposiciones distintas a la sanción, pues ello desnaturalizaría el objetivo propio del referido principio;

Que, en esa línea, resulta importante destacar que los efectos y/o consecuencias derivadas de los actos o infracciones administrativas recaídas en la responsabilidad del actor, son efectos directos que deben asumir los infractores que, dependiendo los casos, pueden abarcar no únicamente sanciones administrativas, sino principalmente medidas correctivas con el objeto de restituir, corregir, o limitar los daños ocasionados. Estas medidas son naturalmente independientemente de las sanciones impuestas, por lo que su aplicación no puede estar sometida o condicionada a la sanción evaluada por la autoridad;



Que, por ello, la determinación de medidas correctivas y la imposición de una sanción, como efectos administrativos consecuentes de una infracción específica, no pueden ser evaluados desde la perspectiva de la *situación* de un administrado, toda vez que ello implicaría una dependencia de un criterio subjetivo y preestablecido que denotaría una evidente alteración e inaplicación del principio de legalidad que rige al procedimiento administrativo, por lo que corresponde desestimar dicho argumento señalado por el administrado;

Que, al respecto, corresponde señalar que, como se ha desarrollado precedentemente, 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, asimismo, respecto de la aplicación del principio de irretroactividad, corresponde señalar que, de la revisión de la resolución apelada, se tiene que la primera instancia sí realizó la evaluación correspondiente a la norma más favorable al infractor en lo que corresponde a la sanción a aplicar, realizando la comparación entre los costos aproximados como consecuencia de la demolición como sanción prevista en la Ley N° 28296, antes de su modificatoria y la multa como sanción prevista en la norma modificada con la Ley N° 31770, determinando que esta última (multa) resultaría más beneficiosa a la administrada;

Que, de esta forma, teniendo en consideración que la resolución materia de apelación, desarrolló y motivó la sanción a aplicarse al administrado como consecuencia de la infracción cometida, corresponde desestimar el argumento presentado en su escrito de apelación que cuestiona la aplicación del principio de irretroactividad;

Que, finalmente, 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, de otro lado, el administrado alega que la resolución impugnada hace referencia a la pérdida del valor urbanístico, sin embargo, no se presenta ningún peritaje valorativo que lo demuestre;

Que, al respecto, se advierte que la resolución impugnada refiere que (...) *la obra privada no autorizada por el Ministerio de Cultura, (...) ha ocasionado una alteración leve a la Zona Monumental de Barranco, en tanto ha producido la pérdida del valor urbanístico en conjunto y modificando el perfil del de la Zona Monumental, aspecto que vulnera lo dispuesto en el artículo 4 de la Norma A.140 del Reglamento Nacional de Edificaciones, el cual ha sido identificado en el Informe Técnico Pericial N° 000009-2024-DCS-DGDP-VMPCIC-AAG/MC del 22 de julio de 2024;*

Que, el referido el Informe Técnico Pericial N° 000009-2024-DCS-DGDP-VMPCIC-AAG/MC realizó un análisis sobre el valor cultural del bien inmueble en relación a su importancia, valor y significado, examinando las cualidades o valores estéticos, históricos, científicos, sociales, arquitectónicos y urbanísticos. En atención al valor urbanístico, señala lo siguiente:



Valor urbanístico – arquitectónico:

Incluye cualidades representativas de un conjunto de bienes con diseños característico y relevancia en su concepción (materiales, entorno) que nos dan una determinada tipología, generando espacios públicos, volumetría, organización y trama.

Actualmente, la Zona Monumental de Barranco ha experimentado importantes cambios físicos en referencia a las construcciones que se originaron en los primeros años de su ocupación, creciendo la presión inmobiliaria que han modificado en parte la imagen urbana por la cual fue concebida como lugar de veraneo y recreación, falta que esta zona sea actualizada en su reglamentación para su protección y conservación como Patrimonio Cultural de la Nación.

Que, en tal sentido, el referido informe al analizar la magnitud de la afectación y los elementos arquitectónicos y/o artísticos y constructivos afectados, señala que: (...) *la afectación materia del PAS corresponde a un área techada total aproximada de 83.60m² que corresponde a área del tercer y cuarto nivel. Y un área techada de la cubierta de 41.80m². aproximadamente (...) En cuanto a los elementos arquitectónicos afectados, el área intervenida afecta el perfil urbano de la zona por consiguiente la traza urbana, es decir los elementos arquitectónicos originales son limitados;*

Que, asimismo, el informe se complementa en diversas fotografías, entre las que se encuentra la siguiente:



*Imagen 1: Vista desde el exterior del inmueble
Fuente: Inspección DCS 01/07/2024*

Que, al respecto, el citado Informe es claro en advertir que la obra ejecutada sin autorización del Ministerio de Cultura y altera a la Zona Monumental genera una nueva altura de techo terminado excediendo la altura permitida en la zona (Considerar la Ficha N° ZM-3, en donde se indica que la altura máxima depende de la volumetría del entorno monumental, que en ningún caso será superior a 12 m /4 pisos), siendo esta la predominante de un nivel;



Que, por lo tanto, obra en el expediente un peritaje valorativo a efectos de la realización de la graduación de la sanción, debiendo considerarse que el numeral 187.2 del artículo 187 del TUO de la LPAG, establece que la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte, debiendo solicitar informes técnicos de cualquier tipo a su personal o a las entidades técnicas aptas para dicho fin, preferentemente entre las facultades de las universidades públicas;

Que, por los argumentos expuestos, corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado en su escrito de apelación contra la Resolución Directoral N° 000249-2024-DGDP-VMPCIC/MC, debiendo, en consecuencia, confirmarse la misma;

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 **INFUNDADO** el recurso de apelación presentado contra la Resolución Directoral N° 000249-2024-DGDP-VMPCIC/MC.

Artículo 2.- Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- Poner en conocimiento de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural y de la Oficina de Ejecución Coactiva el contenido de esta resolución y notificarla al señor Jorge Luis Anyarin Ñauri acompañando copia del Informe N° 000607-2025-OGAJ-SG/MC.

Regístrese y comuníquese.

Documento firmado digitalmente

MOIRA ROSA NOVOA SILVA

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE PATRIMONIO CULTURAL E INDUSTRIAS CULTURALES