



VISTOS: el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Huancayo contra la Resolución Directoral N° 000228-2024-DGDP-VMPCIC/MC; el Informe N° 000890-2025-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, a través de la Resolución Suddirectoral N° 000030-2023-SDDPCICI/MC, la Sub Dirección de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales e Interculturalidad de la Dirección Desconcentrada Junín resuelve iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la Municipalidad Provincial de Huancayo (en adelante, la administrada) por ser la presunta responsable de la comisión de infracción prevista en el literal g) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (en adelante, Ley N° 28296), por el incumplimiento de las exigencias legales establecidas en el artículo V del Título Preliminar de la citada ley, en el numeral 22.1 del artículo 22, así como en el numeral 29.2 del artículo 29 del mismo cuerpo normativo y en el artículo 28-B del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación;

Que, por Resolución Directoral N° 000134-2024-DGDP-VMPCIC/MC, se dispuso la ampliación de plazo por tres meses adicionales para resolver el procedimiento administrativo sancionador instaurado mediante Resolución Subdirectoral N° 000030-2023-SDDPCICI/MC;

Que, con Expediente N° 2024-0139812 de fecha 20 de setiembre de 2024, la administrada interpone recurso de apelación señalando que: **(i)** se imputa la comisión de la infracción contenida en el literal g) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, la cual refiere a un tipo administrativo genérico que debe de remitirse a otras normas para que pueda efectivizarse; en tal sentido, se imputa el incumplimiento contenido en los artículos V del Título Preliminar, numeral 22.1 del artículo 22 y artículo 29 de la Ley N° 28296 y el artículo 28-B del reglamento de la ley citada; asimismo, se indica el incumplimiento de los artículos 19, 22 y 28 de la norma A.140, del Reglamento Nacional de Edificaciones;

Que, en relación al numeral (i) señala que: **(a)** el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 28296, no establece ninguna obligación para la administrada, pues se trata de una norma general, misma que no puede ser utilizada para tipificar una infracción administrativa; **(b)** la administrada no ha incumplido con el deber impuesto en el literal b) del artículo 20 de la Ley N° 28296, al no haber realizado ninguna obra; **(c)** el artículo 29 de la Ley N° 28296, no es típica respecto a los comportamientos que debe de desenvolver la administrada, siendo genérica, pues, no es una norma de carácter sancionador como tal; **(d)** respecto al artículo 28-B del Reglamento de la Ley N° 28296; se pretende imputar acciones que corresponden al Ministerio de Cultura, no a la administrada, por lo que no resulta aplicable al caso concreto, salvo que se pueda demostrar que es obligación de la administrada la delegación de comisionados ad hoc del Ministerio de Cultura. Por lo tanto, existe una clara y evidente vulneración del principio de tipicidad dentro de las normas aplicadas para sancionar, pues no se constituye como infracción, con todos sus elementos típicos, la emisión de una licencia de edificación sin



contar con la aprobación previa del Ministerio de Cultura, esto, más bien, constituye una causal de nulidad del acto administrativo, pero no constituye un comportamiento típico y sancionable;

Que, agrega **(ii)** sobre los argumentos que fundamentan la graduación de la sanción, se debe tener presente que no existe ningún tipo de motivación en este apartado, pues, no se señala de manera taxativa cuales fueron los criterios objetivos para imponer la sanción, empezando por señalar que en la comisión de la infracción habría actos de obstaculización, hechos no probados con ningún tipo de documento, se habría obtenido beneficios, sin especificar el monto o la modalidad de dichos beneficios, esto desvirtúa totalmente lo expresado en la resolución; y, **(iii)** es responsabilidad del funcionario municipal el deber de verificar los proyectos de edificación, por lo que se establece desde ya que es responsabilidad del funcionario y no de la municipalidad el deber especial de verificación;

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, la administrada alega que la resolución impugnada vulnera el principio de tipicidad y la debida motivación, en atención a que la misma constituye un tipo genérico, al cual se le ha dado contenido, imputando el incumplimiento de deberes que no pueden ser atribuidos, en el presente caso a la administrada;

Que, el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida, adicionalmente, por el principio de tipicidad, el cual dispone que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía;

Que, al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia recaída en el Expediente 00026-2021-PI/TC lo siguiente:

58. “Ahora bien, en la sentencia emitida en el Expediente 02050-2002-AA/TC (y en criterio ratificado en la sentencia recaída en el Expediente 00020-2015-PI/TC) se puso de relieve que resulta necesario realizar una distinción entre el principio de legalidad en sentido estricto y el subprincipio de tipicidad o taxatividad que deriva de él. El primero, garantizado en el artículo 2, inciso 24, literal d), de la



Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta.

- 59. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (sentencia emitida en el Expediente 02192-2004-AA/TC, fundamento 5).*
- 60. En consecuencia, se vulnera el principio de legalidad en sentido estricto si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley. Por otro lado, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no cumple con estándares mínimos de precisión.*
- 61. Pero este Tribunal ha establecido que, en el ámbito administrativo, la precisión de lo considerado como antijurídico no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos (Cfr. sentencia expedida en el Expediente 00002-2021-PI/TC, fundamento 20).*
- 62. Este criterio se encuentra positivizado en el Texto Único Orgánico (TUO) de la LPAG, que establece los principios especiales que rigen adicionalmente la potestad sancionadora de todas las entidades de la administración pública, lo que incluye a la Contraloría, conforme a lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la citada ley”.*

Que, conforme con la citada línea argumentativa, se vulnera el principio de legalidad si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley; asimismo, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no cumple con estándares mínimos de precisión;

Que, en el presente caso, la infracción imputada consiste en la emisión de la Resolución de Licencia de Edificación N° 095-2019-MPH/GDU del 06 de noviembre de 2019 y su prorrogación en fecha 20 de diciembre de 2022, sin contar con la opinión favorable del Ministerio de Cultura, hecho que ha sido considerado como infracción al literal g) del numeral 49.1 del artículo 49, de la Ley N° 28296, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 49°. - Multas, incautaciones y decomisos

(...)

g) Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento”

Que, la infracción establecida en literal g) del numeral 49.1 del artículo 49, de la Ley N° 28296, hace referencia al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la referida Ley y su reglamento; constituyendo una disposición general;

Que, sobre tales disposiciones el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00026-2021-PI/TC, ha referido lo siguiente:



119. *“En muchas de las infracciones contempladas en el cuestionado artículo 46, se hace referencia al deber de cumplir lo dispuesto en disposiciones o normas aplicables mediante la utilización de diversas frases.*
120. *Como fuera precisado supra al analizar las disposiciones generales del artículo 46, para que proceda la imputación por infracción de alguna de las conductas tipificadas se requiere **que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas que hayan sido debidamente publicadas y que se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción.***
121. *Esta consideración **resulta aplicable a todas las referencias explícitas o implícitas que contiene el artículo 46 al remitirse a las disposiciones y/o normas aplicables que regulen o se encuentren vinculadas con una determinada conducta infractora.***
122. *Por otro lado, y como ya se ha mencionado, no resulta posible citar en la ley todo el marco normativo que contiene deberes y procedimientos referidos a la ejecución del presupuesto o del endeudamiento público, tanto por su extensión como porque se encuentra sujeto a modificaciones constantes.*
123. *A diferencia de la norma anterior que fuera declarada inconstitucional, este Tribunal considera que el nivel de especificación de las conductas que se encuentran sancionadas en el artículo 46 vigente resulta razonablemente preciso, lo que permite al servidor público conocer cuál es la conducta prohibida susceptible de ser sancionada, y hace posible la determinación del marco normativo que resulta aplicable.*
124. *Este Tribunal, entonces, coincide con lo que afirmó el Tribunal Constitucional español en la STC 219/1989 de 21 de diciembre (RTC 1989, 219), fundamento 5:*
*Es cierto que los preceptos legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones, o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró este Tribunal en la STC 69/1989) (RTC 1989, 69), **no vulneran la exigencia de lex certa la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o trasgresión.***
125. *Esto quiere decir, en esencia, que la determinación de frases aparentemente genéricas que hacen referencia a la normativa aplicable debe realizarse caso por caso (...). (Énfasis agregado)*

Que, estando a lo señalado por el Tribunal Constitucional, estas disposiciones generales, que aluden al incumplimiento de deberes u obligaciones, deben ser analizadas caso por caso, teniendo como premisa que los incumplimientos imputados consten en normas publicadas y vigentes; asimismo, se debe tomar en cuenta que el posible infractor pueda conocer cuál es la conducta que se encuentra prohibida y sancionada;



Que, en presente caso, se advierte que el órgano de primera instancia ha encontrado que la administrada es responsable de *“(...) haber incurrido en la infracción prevista en el literal g) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, imputada en la Resolución Suddirectoral N° 000030-2023-SDDPCICI/MC del 28 de agosto de 2023, referente al incumplimiento de las exigencias legales establecidas en el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 28296, el numeral 22.1 del artículo 22, así como en el artículo 29 del mismo cuerpo normativo y en el artículo 28-B del Reglamento de la Ley N° 28296, al haber emitido la Resolución de Licencia de Edificación N° 095-2019-MPH/GDU del 06 de noviembre de 2019 y disponer la prórroga de la mencionada licencia en fecha 20 de diciembre de 2022; sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura (...)”;*

Que, siendo esto así, corresponde analizar si existe un incumplimiento en las exigencias legales estipuladas en los siguientes artículos de la Ley N° 28296: (i) el artículo V del Título Preliminar, (ii) el numeral 22.1 del artículo 22, (iii) el artículo 29; y, (iv) en el artículo 28-B del Reglamento de la Ley N° 28296;

Que, el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 28296, establece lo siguiente:

“Artículo V.- Protección

Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, independientemente de su condición privada o pública, están protegidos por el Estado y sujetos al régimen específico regulado en la presente Ley.

El Estado, los titulares de derechos sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y la ciudadanía en general tienen la responsabilidad común de cumplir y vigilar el debido cumplimiento del régimen legal establecido en la presente Ley.

El Estado promoverá la participación activa del sector privado en la conservación, restauración, exhibición y difusión de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y su restitución en los casos de exportación ilegal o cuando se haya vencido el plazo de permanencia fuera del país otorgado por el Estado”.

Que, al respecto, se advierte que la citada norma establece el deber general que tiene el Estado, los titulares de derechos sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y la ciudadanía de cumplir y vigilar el cumplimiento del régimen de protección del Patrimonio Cultural de la Nación;

Que, el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley N° 28296, dispone lo siguiente:

“Artículo 22.- Protección de bienes inmuebles

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

Que, la referida norma establece la prohibición de realizar cualquier tipo obra, pública o privada, en un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin contar con autorización y supervisión del Ministerio de Cultura;



Que, el artículo 29 de la Ley N° 28296, dispone lo siguiente:

Artículo 29.- Municipalidades

29.1 En concordancia con las competencias y funciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde a las municipalidades en sus respectivas jurisdicciones:

a) Cooperar con el Instituto Nacional de Cultura, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación en la identificación, inventario, registro, investigación, protección, conservación, difusión y promoción de los bienes muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

b) Dictar las medidas administrativas necesarias para la protección, conservación y difusión de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de su localidad, en concordancia con la legislación sobre la materia y las disposiciones que dicten los organismos a que se refiere el artículo 19 de esta Ley.

c) Elaborar planes y programas orientados a la protección, conservación y difusión de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de su localidad, en coordinación con los organismos a que se refiere el artículo 19 de la presente Ley.

29.2 Las ordenanzas, resoluciones, acuerdos y reglamentos emitidos por las municipalidades que se refieran a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación requieren opinión previa del organismo competente, en caso contrario serán nulas de pleno derecho.

Que, el referido artículo establece el deber las municipalidades de cooperación en materia de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación; de dictar medidas y elaborar planes y programas para su protección, conservación y difusión; así como la obligación de que las ordenanzas, resoluciones, acuerdos y reglamentos que emita sobre la materia cuenten con opinión previa del Ministerio de Cultura;

Que, el artículo 28-B del Reglamento de la Ley N° 28296, fue modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2024-MC, publicado el 28 diciembre 2024, por lo que a efectos del presente procedimiento nos remitimos al artículo vigente al momento de cometida la infracción, el cual presenta el siguiente texto:

Artículo 28-B.- Perfil del Delegado ad hoc del Ministerio de Cultura

El delegado ad hoc del Ministerio de Cultura es el profesional designado por el Ministerio ante las Comisiones Técnicas para habilitaciones urbanas y edificaciones de las Municipalidades para autorizar la ejecución de las obras en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N° 28296.

Para tales efectos el Ministerio de Cultura designará a los profesionales que estime necesarios ante dichas comisiones. Según las especialidades técnicas de cada caso, el Ministerio de Cultura podrá designar la concurrencia de más de un delegado ad hoc.

Para el caso de los profesionales a ser designados como delegados ad hoc, deberán contar con una experiencia mínima de cinco (5) años en la evaluación, supervisión y/o ejecución de intervenciones en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, de acuerdo a su especialidad.

En el caso de los arqueólogos, deberán encontrarse además debidamente inscritos en el Registro Nacional de Arqueología.



La Dirección General de Patrimonio Cultural y la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble serán las responsables de supervisar las acciones de los delegados ad hoc en el marco de sus competencias.

La designación y actuación de los delegados ad hoc en el marco de las referidas Comisiones Técnicas será regulada por el Ministerio de Cultura

Que, el citado artículo establece, entre otros, las funciones y requisitos para ser un delegado ad hoc del Ministerio de Cultura;

Que, de las normas citadas supra no se evidencia el deber u obligación concreta e ineludible por parte de las municipalidades de que las licencias de edificación y sus prórrogas, se emitan con la autorización del Ministerio de Cultura; por lo que la infracción sancionable no es previsible con suficiente grado de certeza. Es necesario precisar que el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley N° 28296, que establece la autorización previa, refiere a la prohibición de realizar obras, sin embargo, dicha prohibición recae en el sujeto que materialmente realiza la obra;

Que, siendo esto así, en el presente caso la aplicación del literal g) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, contraviene el principio de tipicidad, contenido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG;

Que, la imputación de obligaciones a la Municipalidad apelante, sin contar con el respaldo legal correspondiente, atenta contra el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG el cual, señala que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales;

Que, corresponde señalar que el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG establece que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Agrega la norma que cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo;

Que, de conformidad con lo establecido en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, la resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico, sin embargo, de acuerdo a la Opinión Jurídica N° 018-2023-JUS/DGDNCR la disposición de actos con el objeto de hacer efectiva dicha responsabilidad procede si la autoridad advierte que la causal de nulidad podría estar vinculada a hechos calificados como ilegalidad manifiesta;

Que, el artículo 213 del TUO de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en su artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales;

Que, el numeral 1 del artículo 10 de la norma, señala que es vicio del acto administrativo que causa su nulidad la contravención de la ley o las normas



reglamentarias, lo cual se suscita en el presente caso en el que se ha inobservado el principio de tipicidad y legalidad;

Que, en el caso materia de apelación, el presunto deber u obligación por parte de la Municipalidad de Huancayo, carece de tipificación legal que, ante su incumplimiento, lo califique como infracción administrativa y en consecuencia amerite una sanción, hecho que contraviene el principio de tipicidad señalado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, correspondiendo, en consecuencia declarar la nulidad del acto administrativo de imputación de cargos recaído Resolución Suddirectoral N° 000030-2023-SDDPCICI/MC y del acto administrativo de sanción recaído en la Resolución Directoral N° 000228-2024-DGDP-VMPCIC/MC, al encontrarse ante un supuesto de vicio del acto, tal como lo establece el numeral 1 del artículo 10 y artículo 213 del TUO de la LPAG;

Que, estando a lo descrito en el párrafo anterior, carece de objeto pronunciarse por los argumentos del recurso de apelación, relativos a la graduación de la sanción y la responsabilidad de los funcionarios municipales;

Con el visto de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

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; 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 **NULAS** la Resolución Suddirectoral N° 000030-2023-SDDPCICI/MC y la Resolución Directoral N° 000228-2024-DGDP-VMPCIC/MC.

Artículo 2.- Estando a la nulidad de los actos a que se refiere el artículo anterior, carece de objeto pronunciarse por los argumentos del recurso de apelación.

Artículo 2.- Dar por 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 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- Poner en conocimiento de la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural el contenido de esta resolución y notificarla a la Municipalidad Provincial de Huancayo acompañando copia del Informe N° 000890-2025-OGAJ-SG/MC.

Regístrese y comuníquese.

Documento firmado digitalmente

MOIRA ROSA NOVOA SILVA

VICEMINISTRA DE PATRIMONIO CULTURAL E INDUSTRIAS CULTURALES