



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

I. **VISTO:** el Informe N° 00116-2025-DCS-DGDP-VMPCICMC del 29 de mayo de 2025 emitido en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra los administrados Elsa Flor Rudas Cabrera y Carlos Alberto Porras Baca.

II. **CONSIDERANDO:**

**ANTECEDENTES:**

1. Mediante Resolución Directoral Nacional N° 1417/ INC de fecha 07 de setiembre del 2006, se declaró como bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación al Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, ubicado en el distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Sitio Arqueológico**). Además, mediante esa misma resolución se aprobó los siguientes planos presentados en el 2006:
  - Plano Perimétrico: Pan de Azúcar N° PP050-INC-DREPH/DDA/SDIC-2006 WGS84 escala 1/2500.
  - Plano topográfico: Pan de Azúcar N° PTOP036-INC-DREPH/DA/SDIC-2006 WGS84 a escala 1/2500.
2. El 16 de agosto de 2022, personal de la Dirección de Control y Supervisión (en adelante, **Autoridad Instructora o DCS**), realizó una inspección al Sitio Arqueológico (en adelante, **inspección 1**).
3. El 14 de febrero de 2023, personal de la Autoridad Instructora realizó una segunda inspección al Sitio Arqueológico (en adelante, **inspección 2**).
4. El 21 de junio de 2023, personal de la Autoridad Instructora realizó una tercera inspección al Sitio Arqueológico (en adelante, **inspección 3**).
5. El 12 de abril de 2024, personal de la Autoridad Instructora realizó una cuarta inspección al Sitio Arqueológico (en adelante, **inspección 4**).
6. A través de la Resolución Directoral N° 00077-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC del 30 de setiembre y notificada el 06 de diciembre de 2024 (en adelante, **Imputación de Cargos**), la Autoridad Instructora instauró un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, **PAS**) contra el señor Carlos Alberto Porras Baca (en adelante, **el administrado**) y la señora Elsa Flor Rudas Cabrera (en adelante, **la administrada**), por haber realizado alteraciones en el Sitio Arqueológico Pan de Azúcar sin autorización del Ministerio de Cultura, infracción prevista en el literal e) del numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación – Ley N° 28296<sup>1</sup>. **No obstante, los administrados no presentaron descargas a la Imputación de Cargos.**

<sup>1</sup> Vigente a la fecha de comisión de los hechos, pero actualmente ha sido modificada por la Ley N° 31770.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

7. El 06 de enero de 2025, personal de la Autoridad Instructora realizó una quinta inspección al Sitio Arqueológico (en adelante, **inspección 5**).
8. El 10 de abril de 2025, la Autoridad Instructora emitió el Informe Técnico Pericial N° 000003-2025-DCS-DGDP-VMPCIC-SVA/MC (en adelante, **ITP** o **Informe Técnico Pericial**).
9. El 29 de mayo de 2025, la Autoridad Instructora emitió el Informe N° 00116-2025-DCS-DGDP-VMPCIC/MC (en adelante, **IFI** o **Informe Final de Instrucción**).
10. El IFI fue notificado a los administrados el 08 de julio de 2025. **No obstante, hasta la fecha de emisión de la presente Resolución los administrados no han presentado descargos al IFI.**

## ANÁLISIS DE RESPONSABILIDAD

11. El procedimiento administrativo sancionador es un mecanismo ejercido en el marco del *ius puniendo* estatal y está compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la responsabilidad de los administrados por la comisión o no de una infracción administrativa; en ese contexto, el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG, señala que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, de conformidad con el marco legal vigente.
12. El literal b) del artículo 20º de la Ley 28296 modificada por la Ley N° 31770<sup>2</sup>, 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 22º de la referida Ley<sup>3</sup>, tanto en la redacción a la fecha de los hechos como luego de su modificación por la Ley N° 31770, establece que toda intervención que involucre un bien integrante del Patrimonio Cultural requiere de la autorización del Ministerio de Cultura.

### - **Respecto al administrado Carlos Alberto Porras Baca**

13. En su calidad de Autoridad Decisora, este Despacho ha advertido mediante la revisión de la Consulta de Datos Personales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC<sup>4</sup>, que el señor Carlos Alberto Porras Baca

<sup>2</sup> Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296 modificada por la Ley N° 31770  
**Artículo 20º.- 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.

<sup>3</sup> Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296  
**Artículo 22º.- 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 sujetará al mecanismo de autorización y supervisión que establezca el Ministerio de Cultura en el reglamento de la presente norma.

<sup>4</sup> Revisado por última vez el 25 de agosto de 2025.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

con Documento Nacional de Identidad N° 07890733, uno de los infractores por haber realizado las alteraciones dentro del Sitio Arqueológico, ha fallecido el 19 de febrero de 2023, es decir, desde antes del inicio del presente PAS (06 de diciembre de 2024), tal como figura a continuación:

**MINISTERIO DE CULTURA**  
**REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL**  
**SERVICIO DE CONSULTAS EN LÍNEA**

**Informe de la Consulta**

CUI:	07890733 - 4
Apellido Paterno:	PORRAS
Apellido Materno:	BACA
Nombres:	CARLOS ALBERTO
Sexo:	MASCULINO
Fecha de Nacimiento:	18/03/1959
Departamento de Nacimiento:	LIMA
Provincia de Nacimiento:	LIMA
Distrito de Nacimiento:	LA VICTORIA
Grado de Instrucción:	PRIMARIA COMPLETA
Estado Civil:	SOLTERO
Estatuta:	1.65MT.
Fecha de Inscripción:	25/03/1997
Nombre del Padre:	LEON FERMIN
Nombre de la Madre:	DINA
Fecha de Emisión	24/10/2019
<b>Cancelación:</b>	A - FALLECIMIENTO
Departamento de Domicilio:	LIMA
Provincia de Domicilio:	LIMA
Distrito de Domicilio:	PACHACAMAC
Dirección:	CAS CARDAL LT H
Fecha de Caducidad:	DNI NO CADUCA
Fecha de Fallecimiento:	19/02/2023
Glossa Informativa:	
Observación:	

**Foto del Ciudadano**

**Firma del Ciudadano**

**Huella Izquierda**

**Huella Derecha**

**Información de Consulta:**

Usuario:	43050914-MARIA ROSA PONCE DE LEON MARQUINA
Fecha de Transacción:	20250825102754
Entidad:	20537630222-MINISTERIO DE CULTURA
Número de Transacción:	152821809
Verificación de Consulta:	Puede verificar la información en línea: <a href="https://cel.reniec.gob.pe/celconsulta/c?nuc=MTA2NgJUwMjUx&amp;ndu=NDMwOTASMT">https://cel.reniec.gob.pe/celconsulta/c?nuc=MTA2NgJUwMjUx&amp;ndu=NDMwOTASMT</a>

**QR Code**

Fuente: RENIEC

14. Al respecto, en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 248º del TUO de la LPAG<sup>5</sup>, la responsabilidad administrativa debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionadora; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.

5

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

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

8. **Causalidad.**- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionadora."



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

15. En la doctrina comparada, Gallardo Castillo<sup>6</sup> señala que este principio involucra el principio de personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que, además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado.
16. Sobre el caso en específico, el numeral 197.2 del artículo 197° de TUO de la LPA<sup>7</sup> refiere que pone fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.
17. Al respecto, en la interpretación de dicho marco normativo, Morón Urbina<sup>8</sup> señala que existen circunstancias sobrevinientes, tales como: “(...) la muerte de la persona natural que ocasionan la conclusión de los procedimientos que persiguen intereses estrictamente personales, como es el procedimiento de selección de personal cuando se trate de un postulante único o un procedimiento sancionador. (...)”.
18. En el mismo sentido, en la doctrina española, Rebollo Puig e Izquierdo Carrasco<sup>9</sup> manifiestan que: “(...) La responsabilidad sancionadora se puede extinguir por varias causas, similares a las de extinción de la responsabilidad penal: muerte del responsable (si se trata de una persona jurídica, está previsto en algunas leyes que su disolución no extingue la responsabilidad, sino que pasa a los socios a los administradores), la prescripción de la infracción, la prescripción de la sanción impuesta pero no ejecutada, etc. (...)”.
19. Considerando lo expuesto, y en virtud al numeral 197.2 del artículo 197° del TUO de la LPA, al haberse verificado la muerte de la persona natural responsable (el administrado), se extingue de esta manera la responsabilidad administrativa por el presente hecho imputado; por lo que, **corresponde declarar el archivo del presente PAS contra el administrado.**

- **Respecto a la administrada Elsa Flor Rudas Cabrera**

a) **Condición cultural del inmueble**

20. De acuerdo a lo detallado en el Informe Técnico Pericial, mediante la Resolución Directoral Nacional N° 1417/ INC de fecha 07 de setiembre del 2006, se declaró como bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación al Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, ubicado en el distrito de Pachacamac, provincia y departamento

<sup>6</sup> GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica.* Madrid: Ed. Iustel, 2008, pág. 240.

<sup>7</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo 197.- Fin del Procedimiento  
(...) 197.2 También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.”

<sup>8</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II.* Lima: Gaceta Jurídica, 2017, pág.49.

<sup>9</sup> REBOLLO PUIG, Manuel e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres Generales y Garantías Materiales.* Andalucía: Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, pág. 17.  
<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/2.-REBOLLO-PUIG-IZQUIERDO-Derecho-administrativo-Sancionador-Caracteres-generales.pdf>



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

de Lima. Además, mediante esa misma resolución se aprobó los planos perimétricos y topográficos. **Por tanto, ha quedado acreditada la condición cultural del inmueble.**

21. La delimitación del Sitio Arqueológico, se observa a continuación:



b) Alteración

22. De la revisión de los medios probatorios recabados en el Expediente, específicamente del Informe Técnico N° 083-2023-DCS-MRC/MC del 25 de setiembre de 2023 (en adelante, **Informe N° 83**), se advierte que dicho informe contiene fotografías que habrían sido recabadas en julio de 2022 de la vista del proceso de construcción de dos estructuras precarias dentro del Sitio Arqueológico, como se observa a continuación:



Foto 03: Vista de la vivienda precaria ubicada dentro de la poligonal del sitio Pan de Azúcar, 19.07.2022.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

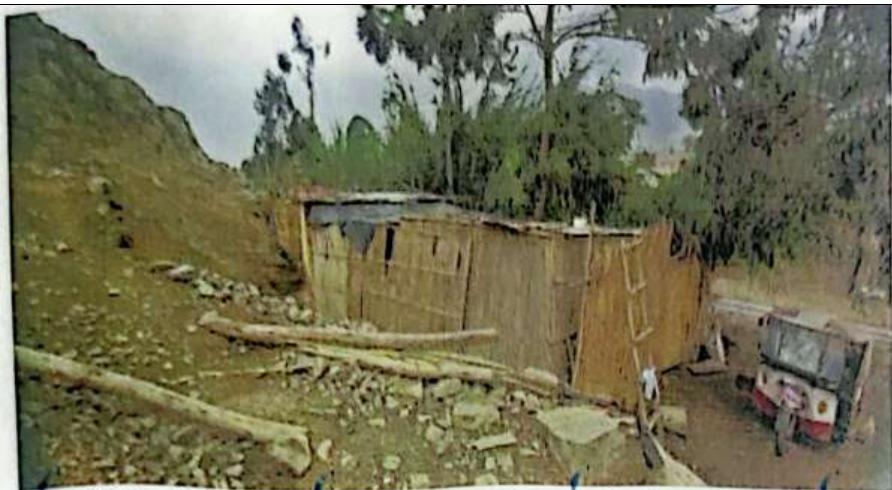


Foto 10: Vista del área materia de la denuncia, con estructuras precarias instaladas desde julio del 2022.

#### -Inspección llevada a cabo el 16 de agosto de 2022

23. Durante la inspección 1, llevada a cabo el 16 de agosto de 2022, la Autoridad Instructora fue atendida por el señor José Luis Morin Isla quién indicó ser el trabajador del señor Carlos Alberto Porras Baca, en dicho día se constató una vivienda prefabricada que consta de un módulo prefabricado de madera y otro módulo de esteras, la cual se encontraba habitada (tendederos de ropa, baldes, cocina de leña, criadero de animales), como se puede visualizar a continuación:

#### Acta de Inspección

Declarado mediante: RDN N° 1417 (2006)

a fin de realizar una inspección de orden técnico. Siendo atendidos por:

- Jose Luis Morin ISLA (GUARDIAN)

Quien se encarga de trabajar para el sr Carlos Porras

quien (es) se identificó con DNI N° 41307435

cumpliendo con comunicarle(s) el motivo de la inspección.

En la inspección se pudo constatar lo siguiente: Se registró UNA VIVIENDA  
precaria que constó de UN MÓDULO PREFABRICADO  
de madera y otro módulo de esteras, la cual  
se encontraba habitada (Tendederos de ropa,  
baldes, cocina de leña, criadero de animales).

En tal sentido, se exhortó al responsable  
retirar las estructuras registradas y  
NO CONTINUAR CON LAS OBRAS SIN AUTORIZACIÓN  
de) Ministerio de Cultura, pues de viene a ocasionar  
la alteración del bien arqueológico,

Fuente: Acta de Inspección 1.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Cultura, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://tramitedocumentario.cultura.gob.pe:8181/validadorDocumental/inicio/detalle.jsf> e ingresando la siguiente clave: **6OKKCUR**



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

### Fotografía



Foto 04: intervención al ocupante de la vivienda precaria. 16.08.2022

24. En la inspección 2, realizada el 14 de febrero de 2023, la Autoridad Instructora levantó Acta de inspección en presencia del administrado Carlos Porras Baca y, constató la construcción de una estructura precaria de esteras y palos casi concluido, con techo de calamina y otra en construcción, también precaria con palos de soporte y carrizo para cerco, como se observa a continuación:

Declarado mediante resolución  
RDNº N° 1417 (2006)

a fin de realizar una inspección de orden técnico. siendo atendidos por  
Carlos Alberto Porras Baca

quien (es) se identificó con DNI N° 0890933

cumpliendo con comunicarle(s) el motivo de la inspección.

En la inspección se pudo constatar lo siguiente:

La construcción de una estructura precaria de esteras y palos, distribuidos en ambientes para vivienda y cría de animales, casi concluido con techo de calamina, hacia la barda del parte. No Izquierdo, el inicio de otra construcción precaria con los palos de soporte ubicados y el cristo para cerco. En la parte superior una esterilla de ocho y calamina pintada de blanco.

A lo izquierdo una estructura de material nuevo inundada.

25. En las inspecciones 3 y 4, llevadas a cabo el 21 de junio de 2023 y 12 de abril de 2024, la Autoridad Instructora levantó Acta de inspección, esta última en presencia del administrada **Elsa Flor Rudas Cabrera**, asimismo la DCS constató la existencia de estas dos estructuras precarias y, dejó señalado que no se precisa obra nueva, conforme se observa a continuación:



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

**PERÚ** Ministerio de Cultura Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural Dirección de Control y Supervisión

**ACTA DE INSPECCIÓN**

En el distrito de YACATAMÁ, provincia de Lima, departamento de Lima, a los 12 días del mes de abril del año 2024, siendo las 13:00 horas, por disposición del **DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE CONTROL Y SUPERVISIÓN (DCS) de la DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DEL MINISTERIO DE CULTURA**, los suscritos: Alc. Miguel Angel Velasco Vela y Arq. Daniel Flores A., en atención a: denuncia vía [especificar] Expediente S.A. Pan de Azúcar; nos constituyeron

el mismo que cuenta con la condición cultural y/o forma parte integrante de:

Ambiente Urbano Monumental	Bosque Arqueológico Monumental
Zona Monumental	Sitio Arqueológico
Monumento	Monumento Arqueológico Prehistórico
Inmueble de valor Monumental	Otros

Declarado mediante EDMV N° 1477/line 07.09.2006, a fin de realizar una inspección de orden técnico. Siendo atendidos por: sr. ELSA FLOR RUBES CABRERA

quien (es) se identificó con DNI N° 418884242 cumpliendo con comunicarle(s) el motivo de la inspección.

En la inspección se pudo constatar lo siguiente: Vigente estructura de vivienda de tipo noble y precario, de alrededor 2 estructuras rectangulares ojeadas (tríplex y quincha), con vivienda de tipo noble. No se aprecia otra nueva alarma. Asimismo, se observó no realizar ningún tipo de intervención si las personas del ministerio de cultura

26. Conforme a las imágenes recabadas en el Informe Técnico N° 00028-2024-DCS-DGDP-VMPCIC-SVA/MC del 27 de mayo de 2024 (en adelante, **Informe Técnico N° 28**), se advierte que las edificaciones al 02 de abril de 2024, ya estaban finalizadas, como se observa a continuación:



**Imagen N° 7: Sitio Arqueológico Pan de Azúcar.** Véase el asentamiento de la edificación de material noble y precario, ubicado al interior del área intangible. **Fuente:** Dirección de Control y Supervisión de fecha 2 abril del 2024.



PERÚ

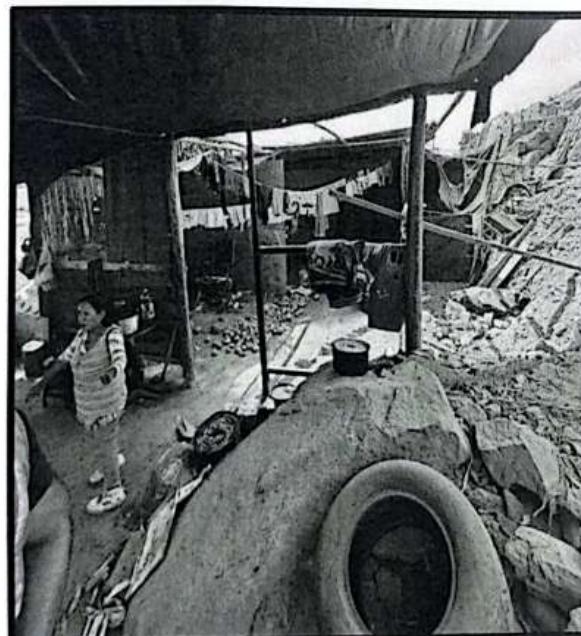
Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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



**Imagen No 8: Sitio Arqueológico Pan de Azúcar.** Fíjese el asentamiento de la edificación de material precaria ubicado al interior del área intangible. **Fuente:** Dirección de Control y Supervisión de fecha 2 abril del 2024.



**Imagen No 10: Sitio Arqueológico Pan de Azúcar.** Véase el asentamiento de la edificación de material precario ubicado al interior del área intangible y la Sra. Elsa Flor Rudas Cabrera. **Fuente:** Dirección de Control y Supervisión de fecha 2 abril del 2024.

27. Cabe precisar que, conforme al ITP, la alteración del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar se ha producido dado que, para el asentamiento de dos (2) estructuras precarias para vivienda y crianza de animales en un área de 274 m<sup>2</sup>, ubicado al interior de la poligonal intangible, se ha realizado previamente la **remoción de tierras**, lo cual si bien no ha generado afectaciones directas a las evidencias



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

arqueológicas, estas si se encuentran dentro de la zona intangible declarada como Sitio Arqueológico, para acreditar ello, adjuntó la siguiente imagen:

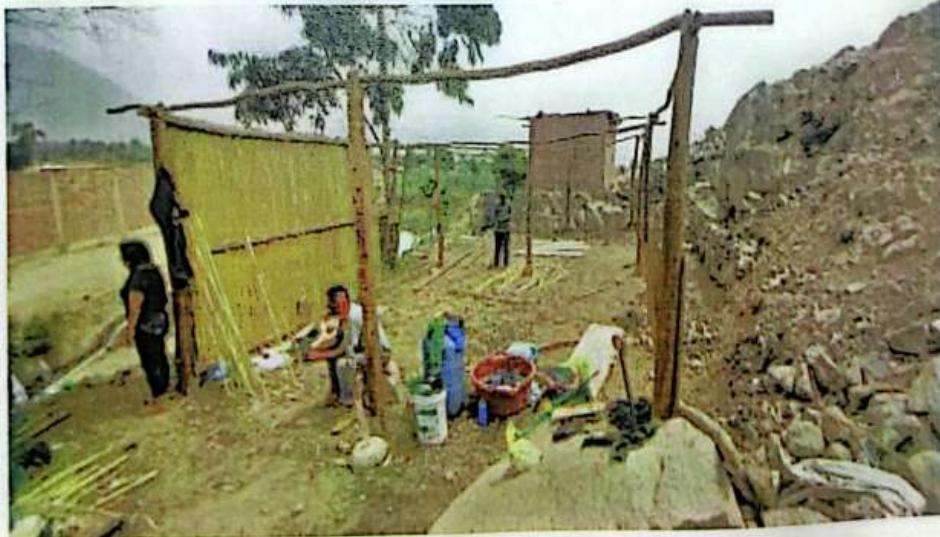


Foto 06: Vista del proceso de construcción de la estructura precaria 2, donde se removió tierra para instalar los 11 postes como pie derecho. 14.02.2023 y al fondo estructura de material noble 1 de data antigua.

Fuente: Informe Técnico N° 028

28. De acuerdo a lo constatado en las inspecciones, se advierte que, las alteraciones en el Sitio Arqueológico, se han evidenciado el 14 de febrero de 2023, fecha en la cual fue constatada la remoción de tierra por la instalación de palos de madera.
29. En consecuencia, ha quedado acreditado que, dentro del Sitio Arqueológico, se han realizado **alteraciones**.

### c) Causalidad y Culpabilidad

30. De acuerdo al Principio de Causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. Es decir, debe ser asumida por quien incurrió en la conducta prohibida por Ley (hechos propios) y, por lo tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros<sup>10</sup>.
31. Como complemento de este deber, la ley reconoce el Principio de Culpabilidad, en virtud del cual la responsabilidad administrativa es subjetiva. Esto implica que, se determine necesariamente la culpabilidad o intencionalidad de su autor<sup>11</sup>.
32. En el caso en concreto, la causalidad por la responsabilidad de realizar las alteraciones dentro del Sitio Arqueológico, se tiene por acreditada con los siguientes documentos:

<sup>10</sup> Juan Carlos, Morón Urbina. "Los Principios Delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana". Pág., 30. Consultado en: [https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_los\\_principios\\_de\\_la\\_potestad\\_sancionadora\\_de\\_la\\_administracion\\_en\\_la\\_ley\\_peruana.pdf](https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf).

<sup>11</sup> Consulta Jurídica 010-2017-JUS/DGDOJ, emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en:



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

- **Oficio N° 044-2024-MDP/GSCF de fecha 02 de abril de 2024 y emitida por la Municipalidad Distrital de Pachacamac;** a través del referido Oficio, la Municipalidad distrital de Pachacamac señaló que ha procedido iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra la señora Elsa Flor Rudas Cabrera por su ocupación informal de un área de 528.52 m<sup>2</sup> sobre terreno que es parte del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar.
- **Acta de inspección del 12 de abril de 2024,** mediante el cual se constató a las dos edificaciones precarias –sin variaciones desde la última visualización 02 de abril de 2024- y, quedó registrado que quién atendió dicha inspección fue la señora Elsa Flor Rudas Cabrera. La administrada se comprometió a no realizar otra modificación.
- **Fotografías recabadas en las inspecciones en donde se advierte la presencia de la administrada:**



Foto 14: Personal de la Procuraduría Pública de este Ministerio conversando con la señora Elsa Flor Rudas Cabrera, poseedora de los precarios ubicados al interior del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, Pachacamac.



Foto 08: Vista de la estructura de material noble 2 ubicada en la parte superior del sitio arqueológico y la intervención al presunto infractor, en fecha 14.02.2023

33. En consecuencia, queda acreditado que la administrada, es responsable de las alteraciones ocasionadas dentro del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar sin contar



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

con la autorización del Ministerio de Cultura, lo que constituye una infracción al literal e) del numeral 49.1 del artículo 49° de la Ley N° 28296<sup>12</sup>.

34. De lo expuesto, se tiene que la conducta materia de análisis configura la infracción imputada; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa de la administrada por la infracción materia de análisis.**

## GRADUACIÓN DE SANCIÓN

35. De acuerdo a la información recabada durante la instrucción del PAS, las alteraciones realizadas en el sitio Arqueológico se han acreditado fehacientemente **el 14 de febrero de 2023**; en ese sentido, la infracción administrativa se cometió en virtud del texto vigente de la Ley 28296 a esa fecha<sup>13</sup>, en cuyo artículo 49, inciso 49.1 y literal e), se establecía lo siguiente respecto al tipo de sanción:

*Artículo 49°.- Multas, incautaciones y decomisos (...)*  
*e) **Multa a quien promueva y realice excavaciones en sitios arqueológicos o cementerios, o altere bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización correspondiente del Instituto Nacional de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural (...)***

36. Respecto a la fecha de comisión de la infracción, se debe precisar que, en tanto la alteración materia de análisis consiste en la remoción de tierra efectuada por los administrados dentro del Sitio Arqueológico y, que ello se ha evidenciado con la fotografía de fecha 14 de febrero de 2023 recogida en el Informe Técnico N° 028; por tanto, se está considerando dicha fecha como la de comisión de la conducta infractora.

37. En el caso de las sanciones de multa, el artículo 50 de la Ley 28296 establecía que no podría ser menor de 0.25 de la UIT ni mayor de 1000 UIT. En complemento de ello, en el Anexo 3 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo del Ministerio de Cultura, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC (en adelante, **el RPAS**), vigente desde el 24 de abril de 2019, establece una escala de multas según grado de valoración y gradualidad de la afectación, conforme a lo siguiente:

GRADO DE VALORACION	GRADUALIDAD DE AFECTACION	MULTA
EXCEPCIONAL	MUY GRAVE	Hasta 1000 UIT
	GRAVE	Hasta 300 UIT
	LEVE	Hasta 100 UIT
RELEVANTE	MUY GRAVE	Hasta 500 UIT
	GRAVE	Hasta 150 UIT
	LEVE	Hasta 50 UIT
SIGNIFICATIVO	MUY GRAVE	Hasta 100 UIT
	GRAVE	Hasta 30 UIT
	LEVE	<b>Hasta 10 UIT</b>

<sup>12</sup> Actualmente modificada por Ley N° 31770.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo 1255, Decreto Legislativo que modifica la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y la Ley 29565, ley de Creación del Ministerio de Cultura, publicado el 7 de diciembre de 2016.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

38. Sin embargo, mediante la Ley N° 31770 del 5 de junio de 2023, se modificó la Ley N° 28296, entre otros, en el extremo del tipo de sanciones; de ese modo, el nuevo literal e) del numeral 49.1 del artículo 49 establece que, para infracciones como la verificada, corresponde sanción de multa:

*"Artículo 49º.- infracciones y sanciones  
(...)"*

e) **Multa a quien** altere un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin tener la autorización del Ministerio de Cultura o la certificación que descarte la condición de bien cultural, sin perjuicio de las medidas provisionales, cautelares y correctivas que se consideren pertinentes.  
(...)"

39. Respecto a las sanciones de multa, la Ley N° 31770 también incorporó una modificación en el artículo 50 de la Ley 28296, la cual diferencia las infracciones que comprenden la comisión de una alteración o daño al bien cultural, respecto de las que no, siendo que en el primer caso la multa no podrá ser menos de 0.25 UIT ni mayor de 1000, mientras que en el segundo caso la multa no podrá ser mayor de 20 UIT, de acuerdo al nivel de valoración del bien:

*La multa a imponerse no puede ser menor de 0.25 de una unidad impositiva tributaria (UIT) ni mayor de 1000 unidades impositivas tributarias (UIT). En caso de que la infracción no acarree afectaciones al bien, la sanción no puede ser mayor de 20 unidades impositivas tributarias (UIT) y se aplica en función a lo dispuesto en el párrafo 50.2 y de la siguiente escala de multas:*

**Valoración del bien Multa**  
**Excepcional Hasta 20 UIT**  
**Relevante Hasta 10 UIT**  
**Significativo Hasta 5 UIT**

40. En atención a ello, corresponde tener en cuenta el Principio de Irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Agrega la norma que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.
41. En aplicación de este principio, 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.
42. A la luz de lo señalado, en el presente caso corresponde determinar qué norma resulta más favorable a la administrada respecto al tipo o monto de sanción a aplicar al caso concreto, según las reglas de cada escenario normativo.
43. En atención a ello, se advierte que tanto la Ley N° 28296, vigente cuando se cometió la infracción, como la modificada por la Ley N° 31770, establecen para la alteración no autorizada por el Ministerio de Cultura, de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, una sanción de multa. **Por tanto, la sanción prevista en la Ley N° 28296, modificada por la Ley N° 31770, no resulta más beneficiosa para la administrada, que la norma anterior; dado que, en ambos**



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

escenarios la sanción aplicable al caso, resulta ser la misma. Por lo que, corresponde aplicar a la infracción materia del presente procedimiento, la sanción de multa, prevista en la norma vigente cuando se cometió el hecho.

44. A fin de determinar el rango de multa aplicable al caso, se debe tener en cuenta el valor cultural del bien y el grado de afectación ocasionado al mismo, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 50 de la Ley N° 28296 y la escala establecida en el Anexo N° 3 del RPAS.
51. En el presente caso, mediante el Informe Técnico Pericial se determinó que el valor del inmueble afectado es **SIGNIFICATIVO**. Asimismo, se estableció que el grado de afectación es **LEVE**.
52. De acuerdo a lo expuesto, considerando que el valor cultural del bien es "significativo" y que la afectación ocasionada a los mismos, es "leve"; se tiene que la escala de multa aplicable al presente caso, es de hasta 10 UIT, conforme a los rangos establecidos en el RPAS:

GRADO DE VALORACION	GRADUALIDAD DE AFECTACION	MULTA
SIGNIFICATIVO	MUY GRAVE	Hasta 100 UIT
	GRAVE	Hasta 30 UIT
	LEVE	Hasta 10 UIT

45. Para definir el monto de multa a imponerse dentro de este rango, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Principio de Razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, según el cual las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción y que las sanciones deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción; para tal efecto, exige la observancia de los siguientes criterios:

**El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:** El numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, reconoce como criterio de graduación de la sanción, el Beneficio Ilícito, que se trata de un parámetro para determinar el quantum de la sanción de multa a imponer a un administrado. Sin embargo, no precisa una definición o metodología para su estimación. Al respecto, la doctrina económica reconoce que la multa debe internalizar el beneficio económico que obtienen los infractores al incumplir la norma; sobre la base de ello, la OECD (2019)<sup>14</sup> señala que para que una sanción tenga un efecto disuasivo debe sobrepasar los potenciales beneficios de quienes cometan incumplimientos.

La legislación nacional comparada de distintas autoridades que ejercen potestad sancionadora (OSITRAN, OEFA, OSINERGMIN, SUNASS, OSIPTEL, SANIPES y MVCS) reconoce que el beneficio es lo que percibe o espera recibir el administrado cometiendo la infracción, así como lo que

<sup>14</sup> OECD (2019), Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. Página 26.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

ahorra o espera ahorrar<sup>15</sup>. En función de ello, las distintas normas reconocen que, en la práctica, el beneficio ilícito puede tomar distintas formas, tal es el caso de: **(i) ingreso ilícito**, relacionado al incremento en los ingresos imputable al acto ilícito<sup>16</sup>; este concepto también puede estar asociado al beneficio económico y a la ganancia ilícita, esta última relacionada a los ingresos netos adicionales que obtiene el agente, resultado de la diferencia entre la ganancia generada por incumplir la normativa menos la ganancia que se hubiere percibido cumpliéndola<sup>17</sup>; **(ii) costo evitado**: beneficio (disminución de costos o ahorro ilícito) producto de ahorros obtenidos por la infracción o por no realizar las inversiones o gastos que demanda el cumplimiento de la norma<sup>18</sup>; y, **(iii) costo postergado**, en cuyo supuesto se tiene en cuenta la rentabilidad del costo de cumplir una obligación a destiempo (valor del dinero en el tiempo)<sup>19</sup>.

En el presente caso, si bien no se ha acreditado que la comisión de la infracción le reporte ingresos económicos a la administrada, por la alteración realizada al Sitio Arqueológico; sí se advierte un beneficio ilícito, por costos evitados, en función al tipo de infracción cometida (alteración de un inmueble integrante del Patrimonio Cultural, sin autorización del Ministerio de Cultura), que consiste en los costos de tiempo y trámite que se ahorró el administrado al no haber gestionado la intervención arqueológica correspondiente, de acuerdo al Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (RIA), aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2022-MC, actualmente vigente.

Por tanto, teniendo en cuenta ello y considerando que el valor cultural Sitio Arqueológico, en el sector donde se ha ejecutado la alteración, es significativo, y que, además, dicha alteración no autorizada, ha ocasionado una afectación leve, se otorga al presente factor un valor de 1.3%, dentro del límite previsto en el Anexo N° 03 del RPAS.

- **La probabilidad de detección de la infracción:** De acuerdo a lo señalado por el órgano instructor en el IFI, la infracción cometida por la administrada contaba con alto grado de probabilidad.
- **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido:** El bien jurídico protegido en el presente caso es el Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, el cual, de acuerdo al ITP corresponde a un bien de valor SIGNIFICATIVO.

<sup>15</sup> Manual de aplicación de criterios objetivos de la "Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA "https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4016997/MANUAL\_DE\_APPLICACION\_DE\_LA\_METODOLOGIA.pdf.pdf?v=1672783369"

<sup>16</sup>Guía Metodológica para el cálculo de multas impuestas por la SUNASS https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1115168/Sunass\_Gerencia\_de\_Pol%C3%ADticas\_y\_Normas\_2015\_-Gu%C3%A9tica\_para\_el\_c%C3%A1lculo\_de\_multas\_impuestas\_por\_la\_Sunass..pdf?v=1596204913

<sup>17</sup>Guía de Política Regulatoria N°2: Guía Metodológica para el cálculo de la Multa Basehttps://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028546/Gu%C3%A9tica%20Metodol%C3%B3gica%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20de%20la%20Multas%20Base.pdf.pdf?v=1626975181

<sup>18</sup> Decreto Supremo N° 032-2021-PCM, que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas que impongan los órganos resolutivos del INDECOPÍ respecto de las infracciones sancionables en el ámbito de su competencia. https://busquedas.elperuano.pe/api/visor\_html/1930102-1

<sup>19</sup> Guía de Cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos del OSIPTEL, aprobada por Acuerdo 726/3544/19 de fecha 26 de diciembre de 2019 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6519897/5685670-guia-de-calculo-para-la-determinacion-de-multas-en-los-procedimientos-administrativos-del-osiptel.pdf?v=1719241793.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

- **El perjuicio económico causado:** El Sitio Arqueológico, es bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación; por lo que, el perjuicio causado es invaluable en términos económicos.
- **La reincidencia por la comisión de la misma infracción:** Al respecto, cabe señalar que no se encontró registro de procedimientos administrativos sancionadores en contra la administrada.
- **Las circunstancias en la comisión de la infracción:** Cabe señalar que, en el presente procedimiento no se ha advertido engaño o encubrimiento de hechos; ni obstaculización del procedimiento; ni infracción ejecutada para ocultar otra infracción; ni maniobras dilatorias, es decir, ninguno de los indicadores establecidos para este factor.
- **La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor:** Al respecto, es pertinente traer a colación lo determinado en doctrina sobre la negligencia, cuando se analiza el principio de culpabilidad previsto en el numeral 10 del Art. 248 del TUO de la LPAG. En ese sentido, resultan pertinentes los comentarios del Dr. Morón Urbina, cuando señala lo siguiente:

*"a diferencia de lo que ocurre en Derecho Penal, en el Derecho Administrativo sancionador la gran mayoría de infracciones se cometan de manera culposa o negligente; el dolo se presenta en menor medida en este ámbito. La explicación de esta distinción radica en entender que los delitos, por lo general, requieren de una lesión concreta a un bien jurídico (por ejemplo: homicidio, violación, estafa, etc), mientras que algunas infracciones administrativas requieren de una puesta en peligro de bienes jurídicos que por lo general se hace de manera imprudente (las infracciones medioambientales o provenientes de los servicios públicos) (...)."*

*Es por ello que, cuando se identifica la intencionalidad (el dolo) en el actuar del sujeto infractor se considera este elemento también como un factor de graduación de la sanción a aplicar (...) porque se entiende que con la presencia del dolo como elemento subjetivo en el actuar se agrava la comisión de la infracción y por ende amerita una sanción mayor.*

*Sobre la culpa corresponde indicar que el actuar imprudente implica la inobservancia de un deber legal exigible al sujeto. Este debe adecuar su comportamiento a lo prescrito por la norma; al no observar los parámetros normativos establecidos y, por ende, realizar la conducta tipificada, corresponde imputarle la comisión por un actuar imprudente, negligente, imperito, o descuidado. Como se observa no existe voluntad de trasgresión de la norma, sino una desatención de ésta que conllevo a la comisión de una infracción" (Negrillas agregadas)<sup>20</sup>*

46. En atención a lo expuesto, se tiene que, en el presente caso, la administrada habría actuado de forma negligente al incumplir, en su calidad de titular de la obligación prevista en el literal b) del artículo 20° de la Ley 28296 modificada por la Ley N° 31770<sup>21</sup>, la cual 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

<sup>20</sup> Morón Urbina. Juan Carlos (2019) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Quinta Edición: agosto 2020. Lima-Perú, Gaceta Jurídica S.A, pág. 457, Tomo II.

<sup>21</sup> Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296 modificada por la Ley N° 31770

#### 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.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

de Cultura. Asimismo, el numeral 22.1 del artículo 22º de la referida Ley<sup>22</sup>, tanto en la redacción a la fecha de los hechos como luego de su modificación por la Ley N° 31770, establece que toda intervención que involucre un bien integrante del Patrimonio Cultural requiere de la autorización del Ministerio de Cultura.

47. Adicionalmente, debe considerarse que la Resolución Directoral Nacional N° 1417/ INC de fecha 07 de setiembre del 2006, a través del cual se declaró como bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación al Sitio Arqueológico Pan de Azúcar.
48. En este punto, cabe precisar que el actuar negligente de la administrada no resulta incongruente con la existencia del beneficio ilícito que, en párrafos precedentes se ha determinado que ha obtenido por la comisión de la infracción, toda vez que si bien ambos criterios son parámetros para determinar el quantum de una multa (de acuerdo al principio de razonabilidad), su configuración y/o análisis es independiente entre sí, ya que puede darse la situación, como en el presente caso, que se cometía una infracción, sin dolo, esto es, sin conocimiento y voluntad para transgredir la norma, al omitir lo que debió gestionar (literal b del artículo 20 de la Ley N° 28296), y haberse, al mismo tiempo, obtenido un beneficio ilícito, por los costos que evitó al no tramitarla.
49. Por tanto, de acuerdo a lo señalado, considerando que el valor cultural del bien es significativo y que la infracción cometida ha generado una afectación leve; se otorga al presente factor un valor de 1.2%, dentro del límite previsto en el Anexo N° 03 del RPAS.
50. Por otro lado, de conformidad con el Anexo N° 3 del RPAS, deben considerarse adicionalmente los siguientes criterios para la determinación de la multa:
  - **Reconocimiento de responsabilidad:** De acuerdo al literal a), numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG, el reconocimiento de responsabilidad, expreso y por escrito, constituye una condición atenuante de responsabilidad que puede ser valorada hasta el 50% del importe de la multa. Esta condición atenuante de responsabilidad NO es aplicable al presente caso, debido a que la administrada no ha reconocido su responsabilidad en la infracción imputada.
  - **Cese de infracción - cumplimiento inmediato de medidas dispuestas por el Ministerio de Cultura:** Este factor no aplica en el presente procedimiento, toda vez que no se ha dictado medida de este tipo y tampoco se ha verificado alguna acción por parte de la administrada para revertir la afectación.

<sup>22</sup> Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296

**Artículo 22º.- 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 sujetará al mecanismo de autorización y supervisión que establezca el Ministerio de Cultura en el reglamento de la presente norma.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

- Infracción cometida por un pueblo indígena u originario:** Este factor no se aplica en el presente procedimiento.
51. Que, en atención a los criterios señalados, corresponde graduar la sanción según el Anexo N° 3 del RPAS:

	INDICADORES IDENTIFICADOS	PORCENTAJE
<b>Factor A:</b> Reincidencia	Reincidencia	0
<b>Factor B:</b> Circunstancias de la comisión de la infracción	Engaño o encubrimiento de hechos. Obstaculizar de cualquier modo el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador y sus actos previos. Cometer la infracción para ejecutar u ocultar otra infracción. Ejecutar maniobras dilatorias en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.	0
<b>Factor C:</b> Beneficio	Beneficio: directo obtenido por el infractor por los actos que produjeron la infracción.	1.3
<b>Factor D:</b> Intencionalidad en la conducta del infractor	Negligencia: Descuido, falta de diligencia o impericia.	1.2
<b>FÓRMULA</b>	<b>Suma de factores A+B+C+D = X% (de la escala de multa)</b>	<b>2.5% (10 UIT) = 0.25 UIT</b>
<b>Factor E:</b> Atenuante	Cuando el administrado reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito	-
<b>CÁLCULO</b> (descontando el Factor E)	UIT – 50% = (UIT)	
<b>Factor F:</b> Cese de infracción	Cumplimiento inmediato de medidas dispuestas por el Ministerio de Cultura para el cese de la infracción, efectuadas con posterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador.	0
<b>Factor G:</b>	Tratarse de un pueblo indígena u originario	0
<b>RESULTADO</b>	<b>MONTO FINAL DE LA MULTA</b>	<b>0.25 UIT</b>

52. De acuerdo con lo expuesto, corresponde imponer a la administrada una sanción de multa ascendente a 0.25 UIT.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

## MEDIDAS CORRECTIVAS

53. De acuerdo a lo establecido en el artículo 251 del TUO de la LPAG<sup>23</sup>, las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente.
54. El artículo 35 del RPAS, reconoció la facultad del Ministerio de Cultura de ordenar medidas correctivas dirigidas a revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.
55. Del mismo modo, la Ley N° 31770 que modificó el artículo 49 de la Ley 28296, precisó que 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.
56. En el presente caso, en el Informe Técnico Pericial, se ha indicado que la valoración del bien inmueble es “**significativo**”; y, es de carácter reversible; por lo que, la Autoridad Instructora ha recomendado el dictado de una medida correctiva destinada a retirar las dos edificaciones precarias asentadas dentro del Sitio Arqueológico.
57. En atención a ello, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 38<sup>24</sup>, numerales 38.1 y 38.2 del Reglamento de la Ley N° 28296, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2020-MC; lo dispuesto en el numeral 49.3<sup>25</sup> de la Ley N° 28296, modificada

<sup>23</sup> Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo 251. -Determinación de la responsabilidad**

251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrada son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente (...).

<sup>24</sup> Decreto Supremo N.º 011-2006-ED que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del patrimonio Cultural de la Nación, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2020-MC.

38.1. Sin perjuicio de las responsabilidades que acarrea la ejecución de obras vinculadas a bienes culturales inmuebles sin autorización previa del INC, el responsable está en la obligación de reponer el bien al estado anterior a la intervención, ciñéndose a las especificaciones técnicas que ordene el Ministerio de Cultura.

38.2. **El órgano competente del Ministerio de Cultura dicta las especificaciones técnicas para que el interesado presente el proyecto de adecuación de las mismas**, con la finalidad de ser revisado y aprobado por la Entidad para su ejecución, conforme a lo indicado en los artículos 28, y 28-A-1, 28-A-2, 28-A-3 y 28-A-4 del presente Reglamento, según corresponda.

<sup>25</sup> Ley N° 28296, Ley General del patrimonio Cultural de la Nación, modificada por la Ley N° 31770

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.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

por la Ley N° 31770 y lo establecido en el Art. 52, numeral 52.10<sup>26</sup> del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, es necesario que esta Dirección General imponga a los administrados, bajo su propio costo, la siguiente medida correctiva:

- 1) **Desmontaje**, de las dos edificaciones precarias asentadas dentro del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, con previa comunicación a la Dirección de Patrimonio Arqueológico Inmueble, a fin de que supervise los trabajos y/o brindar los lineamientos técnicos pertinentes, de corresponder, en el plazo de cincuenta (50) días calendario, en estricta observancia del ordenamiento jurídico vigente.

#### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.- SANCIÓN** a la administrada Elsa Flor Rudas Cabrera, con una multa de 0.25 Unidades Impositivas Tributarias, por haber incurrido en la infracción prevista en el literal e) del numeral 49.1 del artículo 49º de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación<sup>27</sup>, de acuerdo a los argumentos expuestos en la presente resolución. Cabe indicar que, el plazo para cancelar la multa impuesta no podrá exceder de 15 días hábiles, a través del Banco de la Nación<sup>28</sup>, a su vez, deberá de informar dicho pago al correo [controldesanciones@cultura.gob.pe](mailto:controldesanciones@cultura.gob.pe), adjuntando el voucher de pago para la verificación por parte de la Oficina de Ejecución Coactiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra el administrado Carlos Alberto Porras Baca por la infracción prevista en el literal e) del numeral 49.1 del artículo 49º de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación<sup>29</sup>, por los argumentos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.- INFORMAR** a la administrada Elsa Flor Rudas Cabrera, que por podrá acogerse a los beneficios de descuento, fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de la multa, previstos en la Directiva N° 008-2020-SG/MC aprobada mediante la Resolución de Secretaría General N° 000122-2020-SG/MC del 18 de setiembre de 2020, siempre y cuando se encuentre dentro de los supuestos establecidos en dicha directiva y presente su solicitud ante la Oficina General de Administración del Ministerio de Cultura (Anexo 6 de la Directiva) dentro de los quince (15) días de notificada la resolución de sanción, debiendo cumplir con los requisitos exigidos en el numeral 6.2 de dicha norma, según corresponda. Para tales efectos y en caso de duda sobre los beneficios de descuento, podrá dirigir su consulta al correo electrónico [controldesanciones@cultura.gob.pe](mailto:controldesanciones@cultura.gob.pe), y revisar la directiva en el siguiente link: <https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2020/09/directivas/rsq122-2020-sg-mc-anexo.pdf>

**ARTÍCULO CUARTO.- ORDENAR** a la administrada Elsa Flor Rudas Cabrera, bajo su propio costo, la siguiente medida correctiva, destinada a revertir los efectos de la infracción cometida: **Desmontaje**, de las dos edificaciones precarias asentadas dentro del Sitio Arqueológico Pan de Azúcar, con previa comunicación a la Dirección de

<sup>26</sup> Art. 52, numeral 52.10 del ROF, establece que la Dirección General de Patrimonio Cultural, tiene entre sus funciones, la de "Aprobar y autorizar según corresponda, las intervenciones en sus diferentes modalidades y/o acciones que involucren bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación".

<sup>27</sup> Actualmente modificado por la Ley N° 31770.

<sup>28</sup> Banco de la Nación, Cuenta recaudadora soles N° 00-068-233844.

<sup>29</sup> Actualmente modificado por la Ley N° 31770.



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE  
PATRIMONIO CULTURAL E  
INDUSTRIAS CULTURALESDIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA  
DEL PATRIMONIO CULTURAL

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

Patrimonio Arqueológico Inmueble, a fin de que supervise los trabajos y/o brindar los lineamientos técnicos pertinentes, de corresponder, en el plazo de cincuenta (50) días calendario, en estricta observancia del ordenamiento jurídico vigente.

**ARTÍCULO QUINTO.- NOTIFICAR** la presente resolución directoral a la administrada Elsa Flor Rudas Cabra y al administrado Carlos Alberto Porras Baca.

**ARTÍCULO SEXTO.- REMITIR** copia de la presente resolución directoral a la Oficina de Ejecución Coactiva, Oficina General de Administración y a la Dirección de Control y supervisión, para los fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEPTIMO.-** Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional del Estado Peruano ([www.gob.pe](http://www.gob.pe)).

**Regístrese, comuníquese (publíquese/notifíquese) y cúmplase.**

Documento firmado digitalmente

**FERNANDO ALONSO LAZARTE MARIÑO**  
DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL