



VISTOS: el recurso de apelación interpuesto por la señora Yolanda Vallenas Quiroga contra la Resolución Directoral N° 002380-2024-DDC-CUS/MC; el Informe N° 000144-2026-OGAJ-SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, a través de la Resolución Sub Directoral N° 000020-2024-SDDPCDPC/MC, la Sub Dirección Desconcentrada de Patrimonio Cultural y Defensa del Patrimonio Cultural, resuelve dar inicio al procedimiento administrativo sancionador en contra de la administrada Yolanda Vallenas Quiroga, por la presunta infracción de ejecutar obra privada (remoción de suelos para cimentación y construcción) en el predio ubicado en el Sitio Arqueológico de Larapa, distrito de San Jerónimo, provincia y departamento de Cusco, sin autorización del Ministerio Cultura, infracción prevista en los literales e) y f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (en adelante, LGPCN);

Que, mediante la Resolución Directoral N° 002380-2024-DDC-CUS/MC se impone a la administrada la sanción administrativa de demolición por la ejecución de obra nueva sin autorización del Ministerio de Cultura consistente en remoción de suelos para cimentación y construcción, infracción prevista en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación;

Que, con Expediente N° 165935-2024 de fecha 11 de noviembre de 2024, la administrada interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 002380-2024-DDC-CUS/MC;

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;

Que, con fecha 06 de junio de 2023 entra en vigor la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, con la cual se modifica, entre otros, el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. De acuerdo con la modificación solo



cabe la imposición de la sanción de multa como consecuencia de la comisión de la conducta que la norma describe, eliminando la demolición como sanción administrativa;

Que, de acuerdo con el TUO de la LPAG, el principio de irretroactividad establece que 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;

Que, del precepto legal, se infiere que lo que se busca con la aplicación del principio de irretroactividad en los casos de modificaciones al régimen sancionador de las entidades públicas es favorecer al administrado cuando la modificación incide en (i) la tipificación, (ii) el grado de la sanción y (iii) los plazos de prescripción. En estos casos se aplica lo que resulta más favorable al administrado, es por ello que los órganos a cargo del procedimiento sancionador deben realizar una evaluación con el objeto de ponderar qué es lo que beneficia, en cada caso en particular, al imputado;

Que, al respecto, para proceder con la aplicación de la norma más favorable para el administrado, corresponde señalar que ese análisis de favorabilidad debe recaer en el íntegro de las normas y su aplicación al caso en concreto. Realizar un examen diferenciado afecta 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 tipificados 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 de 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 beneficia al infractor únicamente en lo que respecta a la sanción a aplicar, por lo que corresponde 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 constituye 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, atenta 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, entre otros, 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 debe 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 vicia y descontrola 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 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, 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;

Que, la Ley N° 31770, Ley que modifica la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, señala en el literal f) del numeral 49.1 del artículo 49: **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 compruebe 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 modifica 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 correctivas;

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, ateniendo a 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 pronuncia 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: *“(...) de las disposiciones contenidas en la Ley N° 31770, respecto del artículo 49 tenemos que, en el presente caso **NO ES MÁS BENEFICIOSA** a la administrada dado que establece como sanción administrativa la **MULTA** y como medida correctiva destinada a revertir los efectos de la*



infracción cometida, bajo su propio costo, es decir debe realizar también la demolición, situación que no es más favorable a la administrada (...).”;

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 desnaturaliza 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;

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, de la revisión de la resolución apelada se advierte que el órgano sancionador al evaluar el principio retroactividad benigna, ha considerado en su evaluación las sanciones conjuntamente con las medidas correctivas, sin embargo, como hemos referido en párrafos anteriores ambas tienen una naturaleza distinta;

Que, siendo esto así, al momento de la comisión de la infracción, la normativa preveía como sanciones a la multa y demolición; mientras que, conforme a la modificación normativa posterior, la multa constituye la sanción aplicable, en tanto la demolición ha pasado a configurar medida correctiva;

Que, en consecuencia, corresponde aplicar la norma posterior en lo referido al régimen sancionador, imponiendo a la administrada únicamente la multa como sanción. Sin embargo, ello no excluye la adopción de la medida correctiva de demolición, en tanto esta no constituye una sanción punitiva, sino un mecanismo orientado a 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 puede pretender asignarle la naturaleza jurídica de una sanción;

Que, el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG dispone que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resuelve sobre el fondo del asunto, de contarse con los



elementos suficientes para ello, sin embargo, cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo;

Que, el artículo 3 de la norma, prevé, como requisito de validez del acto administrativo, la motivación, señalando que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En este orden de cosas el artículo 10 del TUO de la LPAG, establece que el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez del acto administrativo constituye un vicio de nulidad de aquel;

Que, tal como se ha desarrollado, la autoridad de primera instancia ha realizado un análisis sin considerar la aplicación de la norma más favorable al administrado, por lo que corresponde adoptar las medidas necesarias al amparo del numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG para encausar el procedimiento sancionador declarando la nulidad del acto impugnado y retrotraer aquel a fin que la autoridad de primera instancia se pronuncie nuevamente;

Que, estando a lo descrito en el párrafo anterior, carece de objeto pronunciarse por los argumentos del recurso de apelación;

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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar **NULA** la Resolución Directoral N° 002380-2024-DDC-CUS/MC y retrotraer el procedimiento sancionador a efecto que la autoridad de primera instancia vuelva a pronunciarse.

Artículo 2.- Declarar que carece de objeto pronunciarse respecto al recurso de apelación interpuesto por la señora Yolanda Vallenás Quiroga contra la Resolución Directoral N° 002380-2024-DDC-CUS/MC.

Artículo 3.- Remitir copia de lo actuado a la Oficina General de Recursos Humanos a fin que proceda de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 11.3 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- Poner en conocimiento de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco el contenido de esta resolución y notificarla a la señora Yolanda Vallenás Quiroga, acompañando copia del Informe N° 000144-2026-OGAJ-SG/MC.

Regístrese y comuníquese.

Documento firmado digitalmente

GISELLA MARIELL ESCOBAR ROZAS
VICEMINISTRA DE PATRIMONIO CULTURAL E INDUSTRIAS CULTURALES