



# UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

---

**VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL  
PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO**

---

**Línea de Investigación:** Análisis de las instituciones del derecho penal; Análisis de contenidos y  
sistemática penal

Presentado por:

Helen Katherine Chacmani Rimachi.

Código Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-6848-3997>

Para optar al Título Profesional de Abogado

Asesor:

Juvenal Zereceda Vásquez

Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9878-236X>

**CUSCO – PERU**

**2023**



## METADATOS

<b>Datos del autor</b>	
Nombres y apellidos	Helen Katherine Chacmani Rimachi
Número de documento de identidad	47717371
URL de Orcid	<a href="https://orcid.org/0009-0009-6848-3997">https://orcid.org/0009-0009-6848-3997</a>
<b>Datos del asesor</b>	
Nombres y apellidos	Mg. Juvenal Zereceda Vasquez
Número de documento de identidad	21190268
URL de Orcid	<a href="https://orcid.org/0000-0001-9878-236X">https://orcid.org/0000-0001-9878-236X</a>
<b>Datos del jurado</b>	
<b>Presidente del jurado (jurado 1)</b>	
Nombres y Apellidos	Julio Trinidad Rios Mayorga
Número de documento de identidad	23821151
<b>Jurado 2</b>	
Nombres y apellidos	Miluska Flores Medina
Número de documento de identidad	42127193
<b>Jurado 3</b>	
Nombres y apellidos	Carlos Eduardo Jayo Silva
Número de documento de identidad	40114932
<b>Jurado 4</b>	
Nombres y apellidos	Marleny Concha Perez
Número de documento de identidad	23986178
<b>Datos de la investigación</b>	
Línea de investigación de la Escuela Profesional	Análisis de las instituciones del derecho penal; Análisis de contenidos y sistemática penal



Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ  
Código ORCID 0000-00019878-236X  
Docente - FDCEP-UAC

# VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO

*por* HELEN KATHERINE CHACMANI RIMACHI.

**Fecha de entrega:** 29-abr-2024 10:29 p.m. (UTC- 0500)

**Identificador de la entrega:** 2366347673

**Nombre del archivo:** TESIS\_HELEN.pdf (858.16K)

**Total de palabras:** 21876

**Total de caracteres:** 119895



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ  
Código ORCID 0000-00019878-236X  
Docente - FDCP-UAC



TESIS

---

VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL  
PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO

---

Línea de Investigación: Análisis de las instituciones del derecho penal; Análisis de  
contenidos y sistemática penal

Presentado por:

Helen Katherine Chacmani Rimachi.

<https://orcid.org/0009-0009-6848-3997>

Para optar al Título Profesional de Abogado

Asesor:

Juvenal Zereceda Vásquez

<https://orcid.org/0000-0001-9878-236X>

CUSCO – PERU

2023



# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONA INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL PATRIMONIO LA CIUDAD DE CUSCO

Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ  
Código ORCID 0000-00019878-236X  
Docente - FDCP-UAC

## INFORME DE ORIGINALIDAD

19%

INDICE DE SIMILITUD

17%

FUENTES DE INTERNET

8%

PUBLICACIONES

9%

TRABAJOS DEL  
ESTUDIANTE

## FUENTES PRIMARIAS

1	<a href="http://derechosincorbata.blogspot.com">derechosincorbata.blogspot.com</a> Fuente de Internet	1%
2	<a href="http://www.uandina.edu.pe">www.uandina.edu.pe</a> Fuente de Internet	1%
3	<a href="http://busquedas.elperuano.com.pe">busquedas.elperuano.com.pe</a> Fuente de Internet	1%
4	<a href="http://www.grafiati.com">www.grafiati.com</a> Fuente de Internet	1%
5	<a href="http://s089d6569aba46c5d.jimcontent.com">s089d6569aba46c5d.jimcontent.com</a> Fuente de Internet	<1%
6	<a href="http://bolivialegal.com">bolivialegal.com</a> Fuente de Internet	<1%
7	<a href="http://repositorio.unc.edu.pe">repositorio.unc.edu.pe</a> Fuente de Internet	<1%
8	<a href="http://sites.google.com">sites.google.com</a> Fuente de Internet	<1%



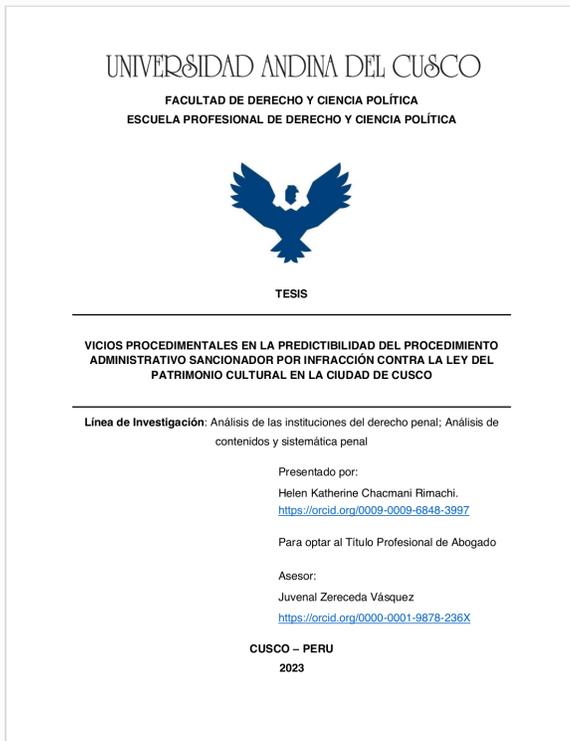
## Recibo digital



Este recibo confirma que su trabajo ha sido recibido por **Turnitin**. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ  
Título del ejercicio: VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PRO...  
Título de la entrega: VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PRO...  
Nombre del archivo: TESIS\_HELEN.pdf  
Tamaño del archivo: 858.16K  
Total páginas: 114  
Total de palabras: 21,876  
Total de caracteres: 119,895  
Fecha de entrega: 29-abr.-2024 10:29p. m. (UTC-0500)  
Identificador de la entrega... 2366347673





## **DEDICATORIA**

*A mi madre, a quien la tengo siempre en mi corazón y está  
constantemente en mi memoria.*

*A mi papá y hermanos, por estar pendientes de mis logros.*



## AGRADECIMIENTOS

*Al Dr. Juvenal Zereceda Vásquez por brindarme de sus  
consejos y sus conocimientos.*

*A todos los docentes de la UAC por ser parte de desarrollo  
profesional a través de su enseñanza.*



## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
CAPÍTULO I	1
INTRODUCCIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema	2
1.2. Formulación del problema	4
1.2.1 Problema general.	4
1.2.2 Problemas específicos	4
1.3 Justificación de la investigación	4
1.3.1 Conveniencia	4
1.3.2 Relevancia social	5
1.3.3 Implicancias prácticas	5
1.3.4 Valor teórico	5
1.3.5 Utilidad metodológica	6
1.4 Objetivo de investigación	6
1.4.1 Objetivo general	6
1.4.2. Objetivos específicos.	6
1.5 Delimitación del Estudio	7
a. Delimitación espacial	7
b. Delimitación temporal	7
CAPÍTULO II	8
MARCO TEÓRICO	8
2.1 Antecedentes	8
2.1.1. Nacional	8
2.1.2. Antecedente local	9
2.2. Bases teóricas	9
b. La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador	12
a. El principio de legítima confianza	14



a. La vulneración al debido procedimiento	15
2.3. Hipótesis de trabajo	16
2.4. Categorías de estudio	16
2.5. Definición de términos	17
CAPÍTULO III	19
MÉTODO	19
3.1 Diseño metodológico	19
3.2. Diseño contextual	20
3.2.1. Escenario espacio - temporal	20
3.2.2. Unidades de estudio	20
3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	20
3.4. Plan de análisis de datos	21
CAPÍTULO IV	22
DESARROLLO TEMATICO	22
SUBCAPITULO I	22
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS SANCIONADOR Y SU VERIFICACIÓN EN EL SISTEMA PERUANO	22
1. El acto administrativo	22
1.5. Caracterización en la actualidad	27
2. El procedimiento administrativo sancionador	28
2.1. La potestad sancionadora de la administración	28
2.3. La sanción administrativa	30
2.4. Fundamento	31
2.5. Verificación practica	32
2.6. Secuencia procedimental	33
SUBCAPITULO II	35
VICIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	35
1. Los vicios en el procedimiento administrativo	35
2. Anomalías previsibles en el procedimiento administrativo sancionador	36
2.1. Vicios en la configuración de la infracción administrativa	36
2.1.1. La culpa como elemento configurador	37



2.1.2. El error y la ignorancia	37
2.1.3. El principio de legítima confianza	39
2.2. Configuración procedimental de los vicios en el PAS	40
2.2.1. El deslinde normativo	40
2.2.2. El aporte probatorio	40
2.2.4. La notificación defectuosa y la nulidad sobreviniente	42
2.2.5. La vulneración al debido procedimiento	42
SUBCAPÍTULO III	44
APLICACIÓN DE LA PREDICTIBILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	44
1. Noción informativa de la predictibilidad	44
1.1. Antecedentes	44
1.2. Condiciones para la existencia de la predictibilidad	45
1.3. Aplicación de la predictibilidad en el Perú	46
2. La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador	47
2.1. Fuente normativa	47
2.2. Fuente aplicativa	49
2.3. La finalidad	49
2.4. La idea de información en el procedimiento	50
SUBCAPITULO IV	51
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN Y EL ROL DEL MINISTERIO DE CULTURA	51
1. Visión general sobre patrimonio cultural	51
1.1. Patrimonio cultural	51
Figura 1: Bienes materiales integrantes de patrimonio cultural	53
Figura 2: Bienes inmateriales integrantes de patrimonio cultural	54
1.3. Regulación externa e interna sobre patrimonio cultural	54
1.4. La protección del patrimonio cultural	56
1.5. Objeto de la ley N° 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural	56
1.6. Infracciones contra la Ley 28296	58
1.7. Sanciones previstas por la ley 28296	59
Figura 03: Sanciones Administrativas previstas por la Ley - 28296	60



2. Rol del Ministerio de Cultura para imponer las sanciones	62
2.2. Rol del Ministerio de Cultura	63
2.3. Funcionalidad procedimental	64
2.3.1. Infracciones y sanciones administrativas en el PAS	64
2.3.2. Criterios para la imposición de sanciones	65
2.3.3. Efectividad del procedimiento	65
2.4. Actos procedimentales llevados a cabo por el Ministerio de Cultural frente a la infracción contra la Ley 28296	67
<b>VICIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO</b>	<b>70</b>
1. La Dirección Desconcertada de Cultura Cusco	70
1.1. La descentralización y desconcentración	70
1.2. Creación de la Dirección Desconcentrada de Cultura	71
2. El vicio procedimental en los procedimientos seguidos por el Ministerio de Cultura	72
2.2. Los vicios procedimentales en el PAS del Ministerio de Cultura	72
<b>CAPITULO V</b>	<b>76</b>
<b>RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS</b>	<b>76</b>
4.1. Resultados y análisis	76
a. Resultados de fuente documental	76
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>96</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>101</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS

### Figuras

Figura 1: Bienes materiales integrantes de patrimonio cultural.....	53
Figura 2: Bienes inmateriales integrantes de patrimonio cultural .....	54
Figura 04: Sanciones Administrativas previstas por la Ley – 28296.....	60
Figura 03: Sanciones Administrativas previstas por la Ley – 28296.....	61

### Cuadros

Cuadro 1 El procedimiento sancionador y los límites .....	76
Cuadro 2 Los vicios procedimentales y su configuración .....	78
Cuadro 3 La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador .....	81
Cuadro 4 El vicio procedimental en los procedimientos seguidos por el Ministerio de Cultura .. .....	83
Cuadro 5 Ficha de análisis documental .....	85
Cuadro 6 Ficha de análisis documental .....	87
Cuadro 7 Ficha de análisis documental .....	89
Cuadro 8 Ficha de análisis documental .....	991



## RESUMEN

La presente investigación, tuvo como objetivo, identificar como los vicios procedimentales infieren en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco. Para dicho fin se ha hecho uso de la metodología de tipo básica, con el enfoque cualitativo y el nivel descriptivo. Explicativo. Los cuales entorno al análisis de la doctrina y las resoluciones emitidas por el Ministerio de Cultura, ha permitido que se concluya que en el Procedimiento Administrativo Sancionador, existen vicios que infieren en la predictibilidad del procedimiento en general, actuando como barreras que impiden que los administrados actúen de una manera conforme a las disposiciones legales, es decir siguen un procedimiento a la espera de ser eximidos de responsabilidad ya que no existe daño al patrimonio cultural, pero esto no sucede; puesto que se arriba a un procedimiento sin salida y sancionable generándose así una afectación a los derechos de los administrados, tal es el caso de la legalidad, el plazo razonable, y el *nem bis in ídem*. Ello debido a la magnitud de la sanción.

**Palabras clave:** Daño, Vicios Procedimentales, Patrimonio Cultural, Procedimiento Administrativo Sancionador.



## ABSTRACT

The objective of this research was to identify how procedural defects influence the predictability of the administrative sanctioning procedure for infractions against the cultural heritage law in the city of Cusco. For this purpose, the basic methodology has been used, with the qualitative approach and the descriptive level. Explanatory. Which around the analysis of the doctrine and the resolutions issued by the Ministry of Culture, has allowed it to be concluded that in the Administrative Sanctioning Procedure, there are defects that infer in the predictability of the procedure in general, acting as barriers that prevent those administered. They act in a manner in accordance with the legal provisions, that is, they follow a procedure waiting to be exempted from responsibility since there is no damage to the cultural heritage, but this does not happen; since it leads to a dead-end and sanctionable procedure, thus generating an impact on the rights of those administered, such is the case of legality, reasonable time, and *nem bis in idem*. This is due to the magnitude of the penalty.

**Keywords:** Damage, Procedural Vices, Cultural Heritage, Sanctioning Administrative Procedure.



## CAPÍTULO I

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Procedimiento Administrativo Sancionador, ha sido proclive de varios hechos y sucesos, que en suma, forman parte de su naturaleza evolutiva, tal es el caso de los principios y técnicas de razonamiento para imponer sanciones, que son afines a la pena en el Proceso Penal, pero con ciertas particularidades (mínimas) que son derivadas del derecho material aplicado; es más, en el ámbito práctico, específicamente el derecho administrativo sancionador, se ha convertido en una herramienta social, para despenalizar algunas de las conductas ilícitas pero de menor gravedad, reconduciéndolas como meras infracciones administrativas, lo que ha generado que el ámbito administrativo sancionador, se vea plagada de muchas infracciones y por ende un colapso del sistema.

Aunado a ello, se tiene ciertos fenómenos institucionales, como la burocracia (barreras) dando cuenta así de un sistema con errores de orden funcional -práctico y normativo, que en suma son considerados como vicios procedimentales. Es más, se verifica que, en el derecho administrativo sancionador, la regulación de infracciones a diferencia del derecho penal no puede abarcar las innumerables conductas del administrado, como si las prevé el código penal frente a un determinado ilícito penal cometido por el ciudadano, siendo este otro de los aspectos para denotar la importancia del derecho administrativo sancionador y la trascendencia de la sanción.

Es así, que a través de la verificación de la responsabilidad del administrado en el procedimiento sancionador, se verifica, si este se llevó a cabo de una forma debida, también, el análisis de la aplicación de la predictibilidad en las decisiones y como esta, trasciende en la decisión última –en



consecuencia- sobre el administrado, ya que no se debe olvidar que la decisión última, se materializa en un acto administrativo, la cual recae sobre el administrado a través de una sanción. Por ende, los vicios existentes infieren en la decisión última e inexorablemente en la predictibilidad, principio acogido por la Ley 27444 para una óptima decisión.

Entorno a lo señalado, esta investigación se ha desarrollado en cinco capítulos de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se aborda la descripción del problema, la formulación del problema, objetivos y justificación de la tesis; en el segundo capítulo, se aborda el marco teórico, en el, los antecedentes de investigación, las bases doctrinarias, la hipótesis y las categorías de estudio; En el tercer capítulo, se aborda la metodología utilizada, las unidades de estudio y las técnicas e instrumentos de investigación; en el cuarto capítulo, se aborda el desarrollo temático; en el quinto capítulo, se desarrolla los resultados de la investigación. Para finalmente dar a conocer las conclusiones y recomendaciones.

### **1.1. Planteamiento del problema**

En la ciudad de Cusco, se verifica un conjunto de zonas arqueológicas, declaradas como patrimonio cultural, las mismas que por su condición intangible posee monumentos arqueológicos (torreones, huacas, andenes, terrazas, escalinatas, etc.), a su vez, se verifica en dichas zonas, el asentamiento de varias comunidades campesinas, APVs y propiedades privadas debidamente constituidas e inscritas en RRPP que conviven entre sí, en un entorno de conflicto de derechos.

Es más, de un tiempo a esta parte, se aprecia denuncias y procesos seguidos en contra de los pobladores quienes luchan por tener una vivienda a pesar de ser reconocidos como comuneros o



por asociados a una agrupación de propietarios. El objeto de dicha denuncia o proceso recae en la comisión de una infracción o delito, cada una, según la afectación normativa -que, en suma- es la afectación a un monumento arqueológico. Por lo que, la autoridad correspondiente en uso de sus atribuciones y facultades inicia la secuencia procedimental.

Según el sistema peruano, el procedimiento seguido por una infracción contra la ley 28296 – ley del patrimonio cultural, tiene una secuencia procedimental conforme al reglamento y la aplicación de las reglas de la Ley 27444 - Ley de Procedimiento General, que en suma debería culminar con una sanción, empero, se verifica muchos aspectos que configuran vicios como la caducidad de oficio, la verificación de inspecciones sin objeto de infracción, la derivación del caso al ámbito penal, etc.; este último, en la cual se emite una sentencia donde en mucho de los casos no existe responsabilidad por la inexistencia de bien afectado.

Situación, que genera una inseguridad en el ámbito administrativo; de donde se desprende la carencia de un sustento, a nivel doctrinario y jurisprudencial que determine una predictibilidad respecto a la decisión o la configuración exacta de la infracción, ya que en suma muchos de los casos sometidos a procedimiento sancionador únicamente se llevan a cabo por la falta de respuesta a la solicitud para el permiso en la construcción o remodelación de sus viviendas de los administrados, quienes viven en zonas -donde no existe monumento arqueológicos- objetivamente demostrado. Por estas consideraciones se ha estimado formular as las siguientes interrogantes:



## 1.2. Formulación del problema

### 1.2.1 Problema general.

¿Cómo influyen los vicios procedimentales en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco?

### 1.2.2 Problemas específicos

- 1°. ¿Cómo se manifiesta la predictibilidad en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?
- 2°. ¿Qué vicios se verifican en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?
- 3°. ¿Cómo implican a los administrados, los vicios procedimentales del procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?

## 1.3 Justificación de la investigación

### 1.3.1 Conveniencia

La conveniencia de esta investigación, radica no solo en el interés jurídico sino también el interés académico, ya que aborda el problema recaído en el procedimiento sancionador seguido por la comisión de infracciones contra la ley 28296 y como este afecta a la predictibilidad de las decisiones. Todo ello, verificado en el esquema del procedimiento para imponer la sanción tras la vulneración del patrimonio cultural, ya que de un tiempo a esta



parte se aprecia muchos defectos en el procedimiento (vicios) que impiden una certeza y credibilidad de la decisión a imponerse; lo que en suma afecta la seguridad jurídica.

### **1.3.2 Relevancia social**

En esta investigación, se lleva a cabo el estudio de los vicios que infieren en la predictibilidad del Procedimiento Administrativo Sancionador, las mismas que son seguidas a la población cusqueña al infringir la ley del patrimonio cultural, fenómeno social, que en la mayoría de casos evidencia defectos de orden funcional (institucional) -tras verificarse defectos a la hora de imponer la sanción-; y de orden objetivo- normativo aplicado al caso en concreto que genera una inconsistencia en lo resuelto y lo verificado.

### **1.3.3 Implicancias prácticas**

De los resultados de esta investigación, se puede identificar los vicios que infieren en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco y como estas infieren en los derechos de los administrados, lo que permiten establecer un fundamento teórico y práctico para corregir dichos errores a través de recomendaciones.

### **1.3.4 Valor teórico**

El valor teórico de la presente investigación, radica en el estudio del procedimiento sancionador por infracción de la ley contra el patrimonio cultural, los vicios existentes en ella y como es que estas infieren en la predictibilidad de la decisión; lo que conllevara a un estudio normativo y doctrinario de las instituciones antes mencionadas.



### **1.3.5 Utilidad metodológica**

La presente investigación, aporta información metodológica para estudios jurídicos posteriores. Los mismos que pueden ser abordados desde una perspectiva similar o complementar el mismo.

## **1.4 Objetivo de investigación**

### **1.4.1 Objetivo general**

Identificar como los vicios procedimentales influyen en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco.

### **1.4.2. Objetivos específicos.**

- 1°. Determinar cómo se manifiesta la predictibilidad en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.
- 2°. Identificar los vicios que se verifican en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.
- 3°. Identificar cómo repercute en los administrados, los vicios procedimentales del procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.



## 1.5 Delimitación del Estudio

### a. Delimitación espacial

El espacio geográfico donde se efectúa la presente investigación es la ciudad de Cusco.

### b. Delimitación temporal

El espacio temporal en el que se ubica la presente investigación, está dado en el año 2021.



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1 Antecedentes

##### 2.1.1. Nacional

En el ámbito nacional, se ha tomado en cuenta los siguientes antecedentes:

**Mesones (2018)** realizó la tesis titulada “La necesidad de establecer criterios para la aplicación de sanciones administrativas por daños al patrimonio cultural monumental en la ley N° 28296”, investigación realizada en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo – Lambayeque; en dicha investigación, la autora concluye señalando que, los daños al patrimonio causados por el hurto, robo saqueos y demás, ha conllevado que se lleve a cabo diversas acciones como sensibilizaciones -los cuales no son suficientes-, además, se ha verificado que en la ley y su reglamento existe vacíos -respecto a las multas a imponer- que no son tomados en cuenta frente a los propietarios y/o poseedores de bienes que se encuentran afectados o en los cuales exista viene culturales. También señala que los criterios señalados en dichas normas, son irrisorios, ya que no guardan relación con los hechos infractores generando así una impunidad.

**Cachi (2015)** realizó la tesis titulada “La protección del patrimonio cultural de la nación y el incumplimiento de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en la zona monumental de la ciudad de Cajamarca”, investigación realizada en la Universidad Nacional de Cajamarca. En la que concluye señalando que, la dirección desconcentrada de cultura de



Cajamarca es ineficiente, puesto que no cuenta con autonomía administrativa y presupuestal para hacer cumplir sus determinaciones lo que conlleva a la insatisfacción de la misma población que percibe el daño al patrimonio cultural como un hecho impune.

### **2.1.2. Antecedente local**

**Mendoza (2016)** realizó la tesis titulada “Sanciones administrativas impuestas por el ministerio de cultura y la vulneración del derecho de propiedad de los administrados en la provincia del Cusco, 2015-2016”, investigación realizada en la Universidad Andina del Cusco. En dicha investigación, al autor concluye que no existe proporcionalidad en las sanciones, ya que se ha verificado que existen dos comunes como son la multa y la demolición, razón por la cual se verifica que el administrado al ser sancionado no puede cubrir con la multa impuesta, o en su defecto al ser sancionado es demolida su vivienda afectando así el derecho de propiedad.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. El procedimiento administrativo sancionador**

#### **a. Concepto**

Según García (1958) la teorización respecto a la potestad sancionadora, ha ido cambiando. Tradicionalmente fue prevista como una manifestación de *ius puniendi* del Estado a los ciudadanos, que fue otorgado a la administración pública para imponer la medida correspondiente al ciudadano que infrinja una norma (penal, administrativa, etc.),



Novoa (1984) citado por Montero (2021) refiere que el “*ius puniendi, derecho del Estado a castigar* —que más bien constituye un lastre histórico expresivo de ideas pretéritas y metafísicas ya superadas” (p. 140).

La potestad, es una figura técnica del Estado, según su -construcción histórico-dogmática-, fue elaborada por la escuela italiana y entre sus creadores, se tuvo a Santi Romano (García, 1958).

### **2.2.1.1. La sanción administrativa**

Según Mormontoy (2017), la sanción administrativa es una consecuencia de la conducta del administrado frente a la comisión de una infracción administrativa, debidamente determinado -bajo un cauce procedimental- dotado de derechos y garantías previstas en la constitución. Conforme al Estado de derecho y la nueva conceptualización del Estado y la aplicación de la moderna teoría Constitucionalizadora de este.

### **2.2.1.2. Fundamento**

Según lo dispone La Ley N° 27444, el Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante PAS) en el país, se fundamenta en tres elementos:

- a. La dotación de facultades (competencia) de la administración pública para imponer sanciones.
- b. El incremento de infracciones (ilícitos despenalizados) en la sociedad.
- c. La despenalización de diversas conductas en la sociedad.

El PAS, esta conceptualizado, como el conjunto de actos secuenciales, cuya finalidad es la determinación de la responsabilidad administrativa de una persona tras la verificación de la comisión de una infracción, ello conforme a los principios que gravitan según lo dispone el TUO de la ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que respecta.



### 2.2.1.3. Secuencia procedimental

Según lo previsto por el TUO de la ley 27444 LPAG, el PAS se inicia de oficio así que este haya sido promovido mediante denuncia de parte. El verificativo de la secuencia procedimental, está señalada en la misma ley, dando así lugar a la etapa de inicio, la etapa de instrucción y decisión. Esta secuencia está dada de la siguiente manera:

#### a. Investigación preliminar

Conforme a lo señalado y diseñado por el ordenamiento jurídico, en todo procedimiento administrativo se verifican etapas debidamente señalados, conforme al principio de legalidad; empero, facultativamente la entidad administrativa, puede llevar a acabo ciertos actos conforme a la facultad otorgada por el Estado para llevar a cabo investigaciones sobre el caso en concreto sometido a procedimiento. A este conjunto de actos previos (actuaciones, diligencias de investigación), la doctrina, lo denomina como etapa de investigación preliminar, que de una u otra manera dan cuenta de una pre etapa de investigación formal; anterior o precedente a la etapa de inicio.

- **Etapa de inicio:** Según prevé la ley 27444, el plazo otorgado para presentar dicho descargo no deberá ser inferior a los 5 días. Contrario *sensu*, al otorgarle un plazo inferior a los cinco (5) días al administrado se le impediría presentar adecuadamente su defensa, tornándola en defectuosa o ineficaz, por lo que el sustento del plazo en el procedimiento sancionador además de ser proporcional está dotado de garantías emanadas del derecho de defensa.
- **Etapa de instrucción:** En esta etapa. la entidad administrativa a cargo del instructor (órgano instructor) verifica si el administrado cometió o no una infracción, para ello corrobora toda la información brindada por las partes (ente administrativo y el administrado), así como la



prueba aportada por ellas. En esta etapa incluso se verifica actos oficiosos como inspecciones inopinadas, recabe de información relevante para la determinación de la responsabilidad del administrado.

- **Etapa sancionadora:** Es la etapa en la cual, se verifica la sanción a imponerse al administrado, luego de haberse verificado su responsabilidad por la comisión de una infracción, contra una norma o contra los estatutos del país.

## 2.2.2. La predictibilidad

### 2.2.2.1. Aplicación de la predictibilidad en el procedimiento administrativos sancionador

#### a. Condiciones para la existencia de la predictibilidad

Según Arruda (2010), la predictibilidad, se dinamiza a través del uso de los precedentes judiciales, lo cual es aplicado en el campo de las decisiones. Ya que el juez en el *common law*, a la hora de emitir una decisión aplica la ley o crea una regla. A diferencia del juez en el *civil law*, que emite una decisión basado en la ley escrita y últimamente viene aplicando las reglas del precedente, pero de una manera rudimentaria (hasta deformada) distinta a la versión real u originaria.

#### b. La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador

El principio de predictibilidad, se encuentra regulado en el TUO de la ley 27444 – LPAG, específicamente en Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo de la siguiente manera:



1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.**- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

### **2.2.3. Vicios procedimentales**

#### **2.2.3.1. Vicios en la configuración de la infracción administrativa**

La configuración de la infracción en la mayoría de los casos genera un amplio campo de configuración de anomalías procedimentales en el ámbito administrativo, ello debido a que, la norma administrativa regula la conducta del ciudadano mediante infracciones de peligro abstracto, distintas a las que prevé cualquier otra norma, vg., el código penal; según la doctrina, la infracción administrativa da cuenta de situaciones que no ameritan un peligro real o daño efectivo, sino una



situación estadística o hipotética. Para verificar, las anomalías que subyacen en dicha categoría, se ha previsto señalar lo siguiente:

**a. El error y la ignorancia**

El error o la ignorancia, tanto para el derecho administrativo sancionador como el derecho penal, configuran las denominadas excusas absolutorias. Lo que infiere a que el administrado sometido a PAS no sea pasible de una sanción administrativa, ello, debido al desconocimiento de la ilicitud de su conducta o mantener un conocimiento equivocado sobre algunos de los preceptos normativos de la ley frente a su conducta.

**a. El principio de legítima confianza**

Para Posada (2020), la aplicación de este principio enfoca una coherencia del aparato administrativo en sus decisiones o mínimamente una expectativa legítima de lo resuelto con lo verificado en el iter procedimental.

Por su parte Rodríguez (2013), refiere que a través de este principio “se exige a la Administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares” (p. 68).

Según Rodríguez (2013), el principio de confianza, según la doctrina especializada se encuentra relacionado con varios principios, como la buena fe o la predictibilidad; empero, según su aplicabilidad en el ámbito administrativo, lo que se espera del ente administrativo en mérito al principio de legítima confianza es que a la hora de llevar a cabo el PAS y emitir el acto administrativo esta se lleve a cabo de buena fe y entorno a ello, notas de “previsibilidad y seguridad jurídica”.



### 2.2.3.2. Configuración procedimental de los vicios en el PAS

En el ordenamiento nacional, -no existe- una regulación expresa de los vicios procedimentales sancionatorios o del PAS en sí. Es por ello, que se extraen de la praxis, -a través de defectos en la actuación-, ya sea al momento de configurar la infracción -a través del cotejo de la conducta en la culpabilidad-; o en el supuesto al verificar la existencia de -error o ignorancia de la infracción- o contravención de la norma. Lo que trasciende en la decisión, puesto que no resulta razonable que se determine la responsabilidad cuando existen vicios o defectos de orden personal (administrado) o funcional como es el caso de la inaplicación del principio de confianza legítima.

En el país, la ley 27444 - LPAG, no regula los supuestos que generan vicios procedimentales; más si, se prevén en la casuística y la doctrina jurisprudencial -tanto a nivel nacional como de derecho comparado-, dando cuenta de ello, Colombia, Chile, España, etc. Es más, de la praxis se puede converger en que los vicios recaen de forma directa en:

#### **a. La vulneración al debido procedimiento**

La actuación del ente administrativo en materia de sanciones, suele realizar sus actuaciones procedimentales a través de actos administrativos llenos de vicios o aquellos que vulneran el núcleo duro del principio de legalidad, tal es el caso de la determinación de la responsabilidad sin una adecuada valoración de los medios probatorios o con la carencia de este, frente a la existencia de normativa en blanco, tras la afectación del plazo razonable o bajo la configuración de la una notificación defectuosa. Este último que no solo vulnera el derecho de defensa, sino en general el principio de legalidad. Y es que la afectación al principio de legalidad recae directamente sobre



el principio del debido procedimiento (mecanismo de garantía), ello debido a la consonancia atentatoria de derechos en el marco procedimental.

### **2.3. Hipótesis de trabajo**

Los vicios del procedimiento sancionador infieren significativamente en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco, ya que afectan los derechos de los administrados (legalidad, plazo razonable, *nem bis in ídem*).

### **2.4. Categorías de estudio**

En la presente investigación se ha propuesto desarrollar las siguientes categorías de estudio:

#### **Categoría 1: El procedimiento administrativo sancionador**

##### **Subcategorías:**

1. Regulación (base legal)
2. Finalidad
3. Etapas

#### **Categoría 2: La predictibilidad**

##### **Subcategorías:**

1. Concepto
2. Regulación



### 3. Finalidad

#### **Categoría 3: Los vicios procedimentales**

##### **Subcategorías:**

1. Concepto
2. Caracterizas
3. Consecuencias

#### **2.5. Definición de términos**

**Caducidad:** Acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, por cualquier motivo, alguna disposición legal, algún instrumento público o privado o algún acto judicial o extrajudicial.

**Monumento arqueológico:** El monumento arqueológico es el conjunto de bienes materiales muebles e inmuebles, que forman parte del legado de nuestra historia y que evidencia las experiencias y soluciones concretas que desarrollaron nuestros antepasados en el proceso de construcción de nuestra sociedad. (Ossorio, 2000).

**Patrimonio cultural:** El patrimonio natural está constituido por monumentos naturales contruidos por formaciones físicas y biológicas, es decir, estas fueron creadas poco a poco a lo largo del tiempo por la naturaleza, teniendo un valor universal excepcional desde el punto de vista estético y científico además de cultural. (Ossorio, 2000).

**Predictibilidad:** Se dice de la cualidad de lo que es predecible. Viene de predecir, que es anunciar algo que va a suceder. Como se llega a la predicción es otra cosa. Sometida a las exigencias del



método científico, la predicción es un pronóstico que puede expresarse con un grado de probabilidad.

**Procedimiento administrativo:** El que no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante los organismos del Poder Judicial. (Ossorio, 2000).

**Prueba:** Conjunto de actuaciones que, dentro de un juicio, cualquiera que sea su índole, se encaminan a demostrar la verdad o la falsedad de los hechos aducidos por cada una de las partes, en defensa de sus respectivas pretensiones litigiosas.



## CAPÍTULO III

### MÉTODO

#### 3.1 Diseño metodológico

##### a. Tipo

**Básica:** La presente investigación, es de tipo **básica**, ya que permite teorizar o incrementar los conocimientos existentes, mediante el uso de la investigación científica, tal es el caso de los vicios existentes en procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la Ley General del Patrimonio Cultural, que infieren en la predictibilidad de la decisión.

##### b. Nivel

**Descriptivo - Explicativo:** Esta investigación tiene un nivel **descriptivo**, ya que describe las categorías que conforman el problema, tal cual han sido observadas, para luego de ello demostrar y verificar el logro de los objetivos propuestos. Al mismo tiempo se emplea el nivel o alcance **explicativo**, a través del cual se pretende establecer “las causas de los sucesos o fenómenos que se estudian” (Hernández y Otros, 2014, p. 95) como son, los vicios del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural que infieren predictibilidad de la decisión.

##### c. Enfoque

**Cualitativo:** Ya que, en esta investigación no se utilizó ninguna medición estadística para probar la hipótesis; es más, se llevó a cabo dentro de su contexto natural, buscado “conocer de cerca el



objeto de estudio” (Olvera, 2014, p. 86), es decir los vicios existentes en el procedimiento sancionador y como estas afectan la predictibilidad.

### **3.2. Diseño contextual**

#### **3.2.1. Escenario espacio - temporal**

La presente investigación fue llevada a cabo en la ciudad de Cusco, en el año 2021, lo que constituye el escenario espacio -temporal.

#### **3.2.2. Unidades de estudio**

Las unidades de estudio en la presente investigación, está conformando por:

- Las resoluciones emitidas por la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco.

### **3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

#### **a. Técnicas**

- Documental

#### **b. Instrumentos**

- Ficha de análisis documental



### 3.4. Plan de análisis de datos

Conforme a la naturaleza cualitativa de esta investigación, no se utilizó ninguna técnica estadística para el análisis y/o procesamiento de los datos; empero se llevó a cabo la siguiente secuencia de análisis de datos:

1. Almacenamiento de información - archivamiento
2. Selección y depuración
3. Análisis
4. Presentación de resultados.



## CAPÍTULO IV

### DESARROLLO TEMATICO

#### SUBCAPITULO I

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS SANCIONADOR Y SU VERIFICACIÓN EN EL SISTEMA PERUANO

#### 1. El acto administrativo

##### 1.1. La funcionalidad del acto administrativo

Según, diversas acepciones previstas en el derecho comparado -respecto al acto administrativo- se ha podido converger, que la naturaleza jurídica, radica en una manifestación y no a una declaración (que es uno de los elementos internos de dicha hecho) -como se solía manejar años atrás- cuando se hacía un parangón con el acto jurídico. Dando cuenta así, que dicha manifestación era producto de un razonamiento final por parte de la autoridad administrativa; por lo tanto, el acto administrativo, según la doctrina, es aquella manifestación de voluntad de la autoridad (*rectius*: administración), cuyo fin de es el de crear, regular, modificar o extinguir una determinada situación de hecho establecía por el administrado en la sociedad o la entidad privada.

Modernamente, el acto administrativo es la consecuencia de la funcionalidad de una entidad pública frente a una determinada causa (a pedido de parte o de manera oficiosa) de origen



cognoscible y realizado por o contra del administrado, por lo que dicha manifestación maternizada en una “decisión - unilateral” (Guzmán, 2013, p. 317), pone en conocimiento, tanto su potestad como su obligación. Esta concepción del acto administrativo, configura una labor de obligación tanto de plazo como de especificidad (este último, elemento), ya que sobre el recae una situación concreta -regida por parámetros normativos- hacia hechos directos. Lo que requiere de un procedimiento administrativo debidamente diseñado y conforme al principio de legalidad (principio general de derecho) -lo cual es encaminado- hasta su correspondiente emisión.

## **1.2. Elementos del acto administrativo**

Para que se configure el acto administrativo e infiera en los derechos de las personas (administrados), se requiere de 5 elementos como son:

- La competencia
- El procedimiento previsto en la ley
- El objeto
- El fin público
- La motivación del acto administrativo

Según lo previsto por la doctrina nacional, cada uno de estos elementos posee ciertas características y peculiaridades, debe ser previsto en el acto administrativo. Tal es el caso de: i). La competencia, que tiene un rol direccionado por ley para las resueltas del caso en concreto, administrativamente hablando, puesto que conforme al principio de legalidad solo, la autoridad que funja de competencia podrá emitir el acto administrativo de forma válida; ii. Por su parte el procedimiento por el cual discurre el trámite y posterior decisión, está debidamente encaminado o señalado en la ley, lo que conlleva a entender la secuencia del acto administrativo dotado de derechos y garantías; iii. Respecto al objeto del acto administrativo, se debe precisar que este gravita entorno al “efecto



o contenido” (Guzmán, 2013, p. 330) del mismo en el administrado; iv. Por otro lado, respecto al interés público, este obedece a un “interés general” (ídem, p. 333) que va más allá de los intereses particulares. Por lo que el adecuado funcionamiento del acto administrativo -gravita entorno a sus elementos-, independientemente de las falencias que se pudieran verificar en cada de uno de estos elementos.

### **1.3. El procedimiento administrativo**

#### **a. Aspectos introductorios**

El procedimiento administrativo en la actualidad, goza de una cobertura rígida, distinta al proceso civil, penal, laboral, etc., que se encuentra plasmado de ciertas permisibilidades (flexibilidad) como es el caso de las formalidades (temas de familia) o la misma oralidad que de una u otra manera conlleva a un proceso más célere y eficaz. El procedimiento administrativo arribado en el país, aún mantiene ciertos aspectos rígidos, lo que es denominado por Morón (2019) como “paradigma formalista” (p. 20), que además de establecer exigencias, contiene ciertas deficiencias, los que impiden que, de una u otra manera, se lleve a cabo un correcto funcionamiento.

Es así, que se aprecia un sistema burocrático, pseudo legalista con visión estricta al administrado; empero, que guarda con recelo ciertos aspectos internos que denotan defectos funcionales; tal es lo señalado por Morón (2019,) quien refiere que con ello se crea una “cultura a la evasión de responsabilidades” debido a los factores deficientes en él; factor importante que no es tomado en cuenta y que trae como consecuencia vicios procedimentales; ya que son los funcionarios, los encargados de encaminar la entidad en la que discurre el procedimiento administrativo y por ello, quienes deben verificar la existencia de los defectos en consecuencia su pronta solución.



### **a. Antecedente nacional**

En Latinoamérica, conforme lo refiere Brewer – Carías (2011), el tránsito de la regulación y codificación del procedimiento administrativo, se dio de forma secuencial hasta evolutiva, las mismas que, tuvieron como influencia a la legislación española y francesa (pp. 48-50), esta última, en lo que respecta a la aplicabilidad de los principios y la española respecto a la sanción de la contravención de las normas procedimentales. Es así, que “la codificación del procedimiento administrativo es el signo más importante de la evolución del derecho administrativo en América Latina, pues con estas normas se comenzó a regular con mayor amplitud y precisión la actividad de la administración pública” (Brewer – Carías, 2011, p. 47).

Así comenzó -un gran hito para toda Latinoamérica-, ya que, a través de este, se puede verificar el sistema codificado de las reglas a aplicativas en el procedimiento, frente a la infracción; en consecuencia, el inicio de un procedimiento sancionador. En el país, esta transformación (dada de manera constante) se dio a través de la unificación de las normas de procedimiento administrativo -hasta su perfeccionamiento- de la siguiente manera:

- Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-67-SC
- Proyecto del Reglamento de Procedimiento Administrativos de 1985
- Decreto Ley N° 26111
- Ley N° 27444



En la actualidad, se ha compilado las normas dispersas de reglamentación procedimental, por lo que se tiene el TUO de la ley 27444 LPAG, en las que incluso -se verifica- las pautas para el procedimiento administrativo electrónico.

#### **1.4. Aplicabilidad**

Más allá de -la naturaleza jurídica- que ostenta el procedimiento administrativo, ya sea a través de la tesis sustancial o formal, es decir, de lo -previsto hasta a fines del año 1930 en Italia, a lo que se conoce hoy en día a través de la doctrina española -fuente de toda Latinoamérica- (Benavente, 2009, p. 33), se ha logrado prever un recorrido del sentido material normativo en sí, hacia el instrumentalismo y su aplicabilidad actual; según Sanduli & López citado por Benavente (2009), este se encuentra constituido por actos secuenciales y el verificativo del tiempo (ídem), situación que ha incidido en la aplicabilidad del aparato administrativo y su función en el país.

Es así, que la positivización de las reglas procedimentales, no solo ha logrado que el procedimiento sea llevado a cabo a través de una secuencia ordenada y cronogramada en tiempo, sino, que en esta se verifica la sanción frente a su incumplimiento, es decir, la sanción frente a ciertas irregularidades en la tramitación, tanto para los funcionarios que laboran en la institución, como para el mismo administrado por la comisión de una infracción prevista en el ordenamiento jurídico. En el país, el procedimiento administrativo se encuentra regulado por la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) publicado el 10 de abril del 2001, conforme lo señalado por la doctrina especializada, este procedimiento es aplicable, a toda persona jurídica que lleva a cabo actividad administrativa, ya sea de manera directa o indirecta en el país, siendo fundamental y demostrable en la administración pública. Por lo que su aplicabilidad emerge de su función en la sociedad.



## **1.5. Caracterización en la actualidad**

### **a. Procedimiento orientado a la tutela del derecho e interés de los administrados**

Siendo el procedimiento, un conjunto secuencial de actos concatenados entre sí, cuya finalidad la emisión del acto administrativo; se debe tener en cuenta que cuando se habla de procedimiento administrativo en el país, se hace alusión a la Ley 2744 - LPAG la ley del procedimiento, por lo que amerita entender la finalidad del procedimiento administrativo en concordancia con la finalidad de la ley.

Según Brewer-Carias (2011) la finalidad de la Ley 27444 es: la protección del interés general, la garantía de los derechos e interés de los ciudadanos, la sujeción del ordenamiento constitucional y jurídico en general (p. 51). Por lo que, se tiene el encaminamiento de la administración pública, a través de pautas de legalidad para la producción del acto administrativo, lo que es ampliamente conocido a través de la aplicación del principio de instrumentalidad.

### **b. Procedimiento administrativo electrónico**

El procedimiento administrativo electrónico o ciber-procedimiento, otorga al estado una gama de actuación rápida ya que ofrece una postura moderna para la administración pública, bajo la tesitura de el debido procedimiento administrativo electrónico, la notificación electrónica, la casilla y firma electrónica, los certificados digitales, formularios, el expediente digital, etc., lo que en palabras de Patrón & Díaz (s.f.) se lleva cabo a través de “una plataforma digital” (p. 114), basada en seguridad digital, la misma que el estado debe de brindar a los ciudadanos. Es más, según Martínez (2010)



el procedimiento electrónico supone un cambio de paradigma de soporte del modelo administrativo de papel a uno electrónico, cuyo fundamento esencial es el de romper la burocracia. (p. 96), por lo que se rompe el esquema tradicional, exacerbado de formalismos (requisitos) e incumplimientos de plazos procedimentales.

Es así que el objetivo de este mecanismo es:

1. facilitar y simplificar a los ciudadanos la realización de cuantas actuaciones tengan que desarrollar ante las administraciones; y, 2. Agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos gracias al empleo de la tecnología como factor decisivo en el aumento de la eficacia y la eficiencia en la gestión burocrática (Martínez, 2010, p. 97).

Dicha aplicación, va de la mano con una adecuada regulación; si bien, en el país, se viene implementado -ciertos elementos modernos para la tramitación del procedimiento administrativo- en concordancia con el estado de emergencia que atraviesa. Se está tratando de implementar ciertos mecanismos electrónicos a nivel general, que, en suma, no obedecen estrictamente al fin del procedimiento administrativo electrónico.

## **2. El procedimiento administrativo sancionador**

### **2.1. La potestad sancionadora de la administración**

La potestad, es una figura técnica del Estado, según su -construcción histórico-dogmática-, fue elaborada por la escuela italiana y entre sus creadores, se tuvo a Santi Romano (García, 1958, p. 80), de allí en adelante, la teorización respecto a la potestad sancionadora ha ido cambiando. Tradicionalmente fue prevista como una manifestación de *ius puniendi* del Estado a los



ciudadanos, que fue otorgado a la administración pública para imponer la medida correspondiente al ciudadano que infrinja una norma (penal, administrativa, etc.), en tal sentido, le dotó de facultades para poder sancionar, ya sea con una multa, la demolición de una construcción o la privación de la libertad como mecanismo de ultima *ratio*. Construcción teórica de un supuesto Estado dotado de facultades para castigar que -ya fue superado-, conforme lo señala Novoa (1984) citado por Montero (2021) el “*ius puniendi, derecho del Estado a castigar* —que más bien constituye un lastre histórico expresivo de ideas pretéritas y metafísicas ya superadas” (p. 140).

Empero, lejos de las disputas doctrinarias respecto a dicha potestad, en la actualidad, esta herramienta se encuentra debidamente regulada y parametrada por la norma Constitucional, a su vez por el *positive bindung* o *negative bindung* (vinculación con la ley formal) mediante un bloque de legalidad que orienta a un obrar en concreto (García, 1958, pp. 79-80), impidiendo que la autoridad administrativa se auto-atribuya potestades fuera de la ley (Rodríguez-Arana & Sendín, 2009, p. 46). Es así que la potestad sancionadora, se resume en una sanción frente a la comisión de una infracción administrativa cometida por cualquier ciudadano. A su vez, esta es una herramienta de la administración pública -destinada a la cumplir los fines públicos-, a través de diversas acciones impuestas a los ciudadanos; acciones, que repercuten en la esfera de los derechos de las personas, ya sea gravando sus patrimonios, limitando sus derechos, etc., para dar así cumplimiento al orden administrativo (Curí, 2018, p. 90).

Esta herramienta del Estado, -en el ámbito administrativo- (potestad administrativa sancionadora) esta materializado en una sanción, se encuentra orientado por principios y direccionada en un procedimiento (procedimiento sancionador) dotado de derechos y garantías para todo ciudadano, los que impiden de una u otra manera que se rebase la facultad de la administración a la hora de



imponer la correspondiente medida gravosa. Es decir, su aplicación se haya en observancia y respecto de la Constitución del país; es así que la potestad sancionadora en la actualidad, emerge de la previsión constitucional (norma), más que del mismo Estado.

## **2.2. Limites**

Los límites de la potestad sancionadora o de su ejercicio, está consagrada por la misma Constitución Política del Estado; al estar relacionada con un Estado de derecho, se ha de entender que dicho estado se encuentra limitado por las -disposiciones constitucionales-, en tal sentido, dentro del PAS, la potestad sancionadora encuentra sus límites en los principios, tanto constitucionales como especiales, de la siguiente manera:

- Principio de legalidad
- Debido procedimiento
- Razonabilidad
- Tipicidad
- Irretroactividad
- Concurso de infracciones
- Continuación de infracciones
- Causalidad
- Presunción de licitud
- Culpabilidad
- *nom bis in idem*

## **2.3. La sanción administrativa**

La previsión de la sanción en el ámbito jurídico (sanción jurídica), infiere estrictamente un concepto de consecuencia, por contravenir una norma jurídica, razón por la cual, la sanción en el ordenamiento jurídico es prevista como una técnica de control social, de desincentivación o



represión frente a una conducta negativa, ello, en concordancia con la posición jurídica de la administración y la debida cobertura legal acaecida en ella (Rodríguez-Arana & Sendin, 2009, pp. 46-47). Más allá de la medida -optada por un sistema-, o su efectividad, la sanción trasciende en el ciudadano en su esfera personal o patrimonial.

En el ámbito administrativo, la sanción (administrativa) es una consecuencia de la conducta del administrado frente a la comisión de una infracción administrativa, la cual está debidamente determinada, bajo un cauce procedimental dotado de derechos y garantías previstas en la Constitución. Conforme al Estado de derecho y la nueva conceptualización y la aplicación de la moderna teoría Constitucionalizadora de este.

#### **2.4. Fundamento**

El procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS) en el país, se fundamenta en tres elementos:

- d.** La dotación de facultades (competencia) de la administración pública para imponer sanciones.
- e.** El incremento de infracciones (ilícitos despenalizados) en la sociedad.
- f.** La despenalización de diversas conductas en la sociedad.

Lo que en suma, vendría a formar parte de la naturaleza jurídica especial de este procedimiento, ya que a través del PAS, a diversas entidades públicas del país, según Morón (2019) se les dotó de competencias para el ejercicio de la potestad sancionadora (p. 387); y en merito a ello, es que se puede verificar la infracción cometida y la sanción correspondiente, es más, se ha adecuado dicho procedimiento de manera común para que esta sea aplicada por toda entidad pública del país; es decir el PAS en el país, ostenta un régimen único, común y básico (Morón, 2019). El PAS según



su aplicabilidad, esta conceptualizado, como el conjunto de actos secuenciales, cuya finalidad es la determinación de la responsabilidad administrativa de una persona tras la verificación de la comisión de una infracción, ello conforme a los principios que gravitan según lo dispone el TUO de la ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que respecta.

## **2.5. Verificación practica**

Desde el punto netamente practico, la doctrina nacional ha señalado que el PAS posee dos objetivos esenciales -direccionados tanto al ámbito funcional y ámbito normativo constitucional-. El cual se prevé cuando la entidad administrativa funcionalmente “constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa” (Morón, 2019, p. 391) al determinar fehacientemente que la infracción fue cometida por el administrado (ciudadano) y entorno e ello la imposición de la sanción correspondiente (finalidad pública), es decir, el PAS es una herramienta de control de la misma entidad y de sus actos, evitando así arbitrariedades, excesos o abuso frente al administrado.

Por otro lado, respecto al segundo objetivo, se tiene que el aspecto normativo, no solo es guía, para llevar a cabo el procedimiento, sino que este, impregna de derechos y garantías a los administrados para que se lleve a cabo la secuencia procedimental sancionadora, la determinación de la infracción y la imposición de sanciones de manera adecuada. Por lo que en este se verifica la actuación en conjunto del debido procedimiento administrativo y de los demás principios.



## 2.6. Secuencia procedimental

Según lo previsto por el TUO de la ley 27444 LPAG, el PAS se inicia de oficio así que este haya sido promovido mediante denuncia de parte. El verificativo de la secuencia procedimental, está señalada en la misma ley, dando así lugar a la etapa de inicio, la etapa de instrucción y decisión.

### 2.6.1. Investigación preliminar

Conforme a lo señalado y diseñado por el ordenamiento jurídico, en todo procedimiento administrativo se verifican etapas debidamente señalados conforme al principio de legalidad; empero facultativamente, la entidad administrativa, puede llevar a acabo ciertos actos conforme a la facultad otorgada por el Estado para llevar a cabo investigaciones sobre el caso en concreto sometido a procedimiento. A este conjunto de actos previos (actuaciones, diligencias de investigación), la doctrina lo denomina como etapa de investigación preliminar, que de una u otra manera dan cuenta de una pre etapa de investigación formal; anterior o precedente a la etapa de inicio.

La finalidad, de esta meta etapa, es dar a conocer a la autoridad administrativa aspectos relevantes como la identificación de las partes, la infracción cometida, los medios, etc., que a su vez permitirán dar cuenta si procede o no iniciar el PAS. Y de esta manera verificar mediante un pronóstico *a priori* sobre la pertinencia de iniciar un proceso que a futuro no será prospero o se tornará en infructuoso.

#### a. Etapa de inicio

Dentro del esquema procedimental, la etapa de inicio -da cuenta de los hechos materia de infracción o imputación-, la conducta realizada por el administrado y la tipificación del hecho en



la norma; es más conforme a todo lo descrito se puede apreciar interpretativamente la consecuencia de lo señalado, ya que la entidad administrativa además de fundamentar ordenadamente los antecedentes y hechos (calificación), también deberá señalar el marco normativo en el que ampara dicha imputación. Como es de entender este acto de inicio, se materializa en una resolución que es puesta en conocimiento del administrado (a través de la notificación) a efectos de que, por intermedio del derecho de defensa, pueda presentar su descargo.

Según prevé la Ley N° 27444, el plazo otorgado para presentar dicho descargo -no deberá ser inferior a los 5 días-. Contrario *sensu*, al otorgarle un plazo inferior a los cinco (5) días al administrado se le impediría presentar adecuadamente su defensa, tornándola en defectuosa o ineficaz, por lo que el sustento del plazo en el procedimiento sancionador además de ser proporcional está dotado de garantías emanadas del derecho de defensa.

#### **b. Etapa de instrucción**

En esta etapa, la entidad administrativa a cargo del instructor (órgano instructor) verifica si el administrado cometió o no una infracción, para ello corrobora toda la información brindada por las partes (ente administrativo y el administrado), así como la prueba aportada por ellas. En esta etapa incluso se verifica actos oficiosos como inspecciones inopinadas, recabe de información relevante para la determinación de la responsabilidad del administrado.

#### **c. Etapa sancionadora**

Es la etapa en la cual se verifica la sanción a imponerse al administrado, luego de haberse verificado su responsabilidad por la comisión de una infracción.



## SUBCAPITULO II

### VICIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 1. Los vicios en el procedimiento administrativo

##### 1.1. Aspectos generales

En la actualidad, el PAS contiene un sinnúmero de vicios que vulnera el derecho de los administrados, toda vez que involucra la mala funcionalidad del ente administrativo y la afectación de los intereses del ciudadano. Si bien se ha podido prever que la administración pública goza de ciertas prerrogativas (potestad) para imponer las medidas necesarias para el cumplimiento del fin social a través del mandato normativo, este no puede extralimitarse o autodeterminar su función mediante vicios o procedimientos llenos de irregularidades al momento de imponer la sanción administrativa.

Aun así, se prevea un PAS dotado de derechos y garantías para los administrados emanadas de la Constitucionalización de Estado, no se debe olvidar que en última instancia a la hora de imponer la sanción (con la fórmula discrecional), se debe buscar de la manera eficiente tutelar “el derecho a la buena administración” (Huapaya, 2015, p. 140).

##### a. Noción conceptual de vicio procedimental

Vicio procedimental, es aquel acto que, atendiendo a su finalidad, estudia todos aquellos defectos o fenómenos previsibles en el ámbito jurídico como son: las “alteraciones, anormalidades,



deficiencias, comportamientos que no van acorde a parámetros de la normalidad que han sido establecidos anteriormente” (Amaro & Álvarez, 2019, p. 66).

Por lo que, un vicio en el ámbito jurídico, infiere en el hecho y en consecuencia en el acto, según lo refiere Trabuchi (2004) citado por Morales (2005) este se da, a través de la desviación de reglas, defectos o vicios que infieren en el funcionamiento del acto, tal es el caso de una patología (p. 14). Es más, Hart (1963) citado por Ramírez (s.f) refiere que, los vicios en el sistema legal, se manifiestan como fenómenos normativos (p. 174), es decir, se aprecian en la fuente -lo que trasciende- en orden práctico o aplicable. Por lo que es común que su aplicabilidad se torne en defectuoso y el error no solo denote defectos de la manifestación funcional.

## **2. Anomalías previsibles en el procedimiento administrativo sancionador**

### **2.1. Vicios en la configuración de la infracción administrativa**

La configuración de la infracción -en la mayoría de los casos-, genera un campo amplio de meta configuración de anomalías procedimentales en el ámbito administrativo, ello debido a que, la -norma administrativa- regula la conducta del ciudadano mediante infracciones de peligro abstracto, distintas a las que prevé cualquier otra norma, vg., el código penal; según la doctrina, la infracción administrativa da cuenta de situaciones que no ameritan un peligro real o daño efectivo, sino una situación estadística o hipotética. Para verificar, las anomalías que subyacen en dicha categoría, se ha previsto señalar lo siguiente:



### *2.1.1. La culpa como elemento configurador*

Dentro de la teoría -abordada por el derecho administrativo sancionador-, el abordaje de los elementos configuradores de la infracción -clásica y final- (trilateralista); señalan, que para imponer una sanción a la conducta del administrado (sometido a la mecánica procedimental sancionatoria), debe ser típica, antijurídica (encuadrada al ordenamiento administrativo y contraria a esta) y por último, que esta sea culpable; elementos trascendentales para determinar la responsabilidad y su consecuente sanción. Empero, la culpa dentro de la determinación de la responsabilidad, ostenta una trascendencia elemental, ya que va ligada y premunida de derechos y garantías del administrado como es la presunción de inocencia.

Es por ello, que en el PAS, a través de la culpa, se debe verificar de forma idónea que la conducta del administrado es reprochable por el ordenamiento administrativo; atendiendo a ello, se debe verificar que el administrado ostentaba la capacidad para comprender la trascendencia del injusto administrativo llevado cabo por este y que en la comisión de la infracción esta se llevó a cabo de manera deliberada o que se llevó sin la debida diligencia; según la doctrina, más allá de del señalamiento de la prohibición legal normativa o de su contravención, se debe verificar “la posibilidad real y efectiva de ajustar las conductas a los mandatos de la ley” (Marengo, s.f, p. 2), y que esta conducta se realizó con el pleno conocimiento del derecho en sí.

### *2.1.2. El error y la ignorancia*

El error o la ignorancia, tanto para el derecho administrativo sancionador como el derecho penal, configuran las denominadas excusas absolutorias. Lo que infiere a que el administrado sometido a PAS no sea pasible de una sanción administrativa, ello debido al desconocimiento de la ilicitud



de su conducta o mantener un conocimiento equivocado sobre algunos de los preceptos normativos de la ley frente a su conducta.

#### **a. El error**

Semánticamente, el error denota el conocimiento equivocado de un hecho frente a cierta realidad; para el derecho o el ámbito jurídico, el error -es una manifestación de la voluntad de las personas- frente a un acto final y su trascendencia en el derecho material o instrumental -genera consecuencias-, tanto para el derecho público o privado. Es por ello, que su regulación es previsible en el derecho civil como causal de anulabilidad del acto jurídico; y en el derecho penal dentro de la teoría del delito, como excusa absolutoria de la conducta -frente a la comisión de un delito-. Según la moderna teoría del Derecho Administrativo Sancionador, la tipología del error guarda cierta relación con la del derecho penal.

Por lo que es desarrollada de la siguiente manera:

#### **- El error de tipo**

Este tipo de error, se configura, cuando el administrado ostenta un conocimiento errado de algún elemento del tipo administrativo, sea en su modo descriptivo o normativo.

#### **- El error de prohibición**

Entorno al error de prohibición, se tiene; el administrado desconoce que su conducta está prohibida, ya sea por ignorancia de la norma (vigencia o existencia) o por conocimiento defectuoso.



### *2.1.3. El principio de legítima confianza*

El principio de confianza, según la doctrina especializada se encuentra relacionado con varios principios, como la buena fe o la predictibilidad. Empero según su aplicabilidad en el ámbito administrativo, lo que se espera del ente administrativo en mérito al principio de legítima confianza es que a la hora de llevar a cabo el PAS y emitir el acto administrativo esta se lleve a cabo de buena fe y entorno a ello, notas de “previsibilidad y seguridad jurídica” (Rodríguez, 2013, p. 67). En tal sentido, la aplicación de este principio enfoca una coherencia del aparato administrativo en sus decisiones o mínimamente una expectativa legítima de lo resuelto con lo verificado en el iter procedimental (Posada, 2020, p. 16) o en palabras de Rodríguez (2013) “a exigir a la Administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares” (p. 68).

Dentro de la fenomenología del garantismo, en un Estado constitucional (donde los derechos se convierten en garantías) el principio de legítima confianza establece una doble vertiente para el administrado, cuando frente a la administración materializa el derecho a exigir una “protección jurídica” (Posada, 2020, p. 15); y, por otro lado, es una garantía, en donde la administración debe evitar cambiar las reglas procedimentales en contra de este (modificaciones normativas, posturas y criterios). Por lo que, su finalidad es la de proporcionar protección (seguridad jurídica en las decisiones) a los administrados frente la actuación defectuosa (inadecuada) de la administración pública.



## 2.2. Configuración procedimental de los vicios en el PAS

### 2.2.1. *El deslinde normativo*

En el ordenamiento nacional, -no existe una regulación expresa de los vicios procedimentales sancionatorias o del PAS-. Es por ello, que se extraen de la praxis, a través de defectos en la actuación, ya sea al momento de configurar la infracción a través del cotejo de la conducta en la culpabilidad; o en el supuesto de verificar la existencia de error o ignorancia de la infracción o contravención de la norma. Lo que, trasciende en la decisión, puesto que no resulta razonable que se determine la responsabilidad cuando existen vicios o defectos de orden personal (administrado) o funcional como es el caso de la inaplicación del principio de confianza legítima.

Al respecto, la ley 27444, en el país no regula los supuestos de existencia de vicios procedimentales; más si, se prevén en la casuística y la doctrina jurisprudencial tanto a nivel nacional como de derecho comparado, dando cuenta de ello, Colombia, Chile, España, etc. Es más, de la praxis se puede converger en que los vicios recaen de forma directa en:

### 2.2.2. *El aporte probatorio*

En el procedimiento sancionador, tanto como en cualquier procedimiento especial o procesal, la imposición de una decisión final recaerá sobre el hallazgo de la verdad, sea esta por coherencia o correspondencia conforme lo señala Taruffo citado por Macassi & Salazar (2020). Más allá de la disquisición teórica, la verdad siempre será objeto de debate frente a los hechos (narrados u ocurridos en la realidad); lo que inferirá en la sanción o absolución, más allá de aspectos subjetivos del órgano decisor; es decir basado en una prueba racional (Macassi & Salazar, 2020, p. 339). Por ende, la determinación de la responsabilidad en el PAS infiere, no solo el verificativo de los



elementos injusto (el binomio tipicidad –antijuricidad) y culpabilidad, sino que la conducta contraria a la norma administrativa deba ser probada con medio probatorio suficiente. Es decir que la infracción sea probada fehacientemente, en consecuencia, se haya determinado la verdad (por correspondencia).

En muchos casos, tras el PAS se verifica que no existe prueba que destine la responsabilidad del administrado, empero, aun así, se suele imponer una sanción, pero bajo condiciones distintas como es la naturaleza de la infracción (bajo la premisa de la presunción); es más, se verifica que ni la dinamicidad de la carga de la prueba permite una adecuada tutela, puesto que como es evidente, la decisión únicamente no recae en la prueba (como debería ser) sino en criterios funcionales que rebasan la presunción de inocencia del administrado (presunción de licitud).

### ***2.2.3. Normas sancionadoras en blanco***

En el ámbito administrativo es común que la legislación escrita, sea divergente escasa, incompleta o hasta dispersa; lo cual amerita que el ente administrativo, tenga que recurrir a otras normas (*rectius*: direccionar o reconducir) para tratar de sancionar la conducta del administrado. Es decir, se verifica la concurrencia de normas sancionadoras en blanco, lo que infiere el deslinde de función a otra, que según este aplicara de mor manera la sanción; hecho que trasciende en el derecho de los administrados, debido a que al no existir una norma que regule dicha conducta, a través de dicho fenómeno lo que se busca es forzar la responsabilidad (nula) del administrado a una norma, bajo premias nada objetivas.



#### ***2.2.4. La notificación defectuosa y la nulidad sobreviniente***

El art. 16° del TUO de la ley 27444 - aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que “El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo”; es más refiere dicho instrumento normativo procedimental, que la notificación personal prevalece (orden de prelación) sobre cualquier otro tipo de notificación.

Conforme se tiene -de la doctrina jurisprudencial nacional- (Expediente N° 1682-2006-PA/TC, del 9 de abril de 2007) y de la misma doctrina especializada, en el país se ha logrado converger que el acto administrativo goza de efectividad siempre y cuando este haya sido notificado válidamente; de allí que el cuestionamiento de la eficacia vía nulidad, solo procederá siempre y cuando se haya afectado el derecho de defensa del administrado. Por lo tanto, la notificación defectuosa podría ser subsanado en la medida de que el administrado haya convalidado el acto, entendiéndose así, cuando no exista vulneración al derecho de defensa de este.

#### ***2.2.5. La vulneración al debido procedimiento***

La actuación del ente administrativo -en materia de sanciones-, suele realizar sus actuaciones procedimentales a través de actos administrativos llenos de vicios que vulneran el núcleo duro del principio de legalidad, tal es el caso de la determinación de la responsabilidad sin una adecuada valoración de los medios probatorios o con la carencia de este, frente a la existencia de normativa en blanco, tras la afectación del plazo razonable o bajo la configuración de la una notificación defectuosa. Este último que no solo vulnera el derecho de defensa, sino en general el principio de legalidad. Y es que la afectación al principio de legalidad recae directamente sobre el principio



del debido procedimiento (mecanismo de garantía), ello debido a la consonancia atentatoria de derechos en el marco procedimental.



## SUBCAPÍTULO III

### APLICACIÓN DE LA PREDICTIBILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO

#### ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### 1. Noción informativa de la predictibilidad

##### 1.1. Antecedentes

Hablar de predictibilidad es hablar de criterios esbozados en reglas y parámetros en el proceso, los cuales recaen en la decisión; la predictibilidad tiene como fuente originaria al *common law*, puesto que fue a raíz del uso del precedente en el *stare decisis* que se previó su uso; a. ya sea, a través de la creación de derecho (facultad del juez), tras el cambio modular del juez boca de la ley hacia un juez dinámico; y b. frente a la condición de incertidumbre de las decisiones o frente a las decisiones sorpresas, que se originaban de los *hard cases* (casos difíciles) debido a la creatividad que infería el establecer una decisión sin patrones previos.

La erradicación de la incertidumbre de las decisiones convirtió lo sesgado y oculto de las decisiones en predecible, además con el transcurrir del tiempo esta regla se trasmuto en principio (de allí que en el *civil law* esta es aplicada como principio) en el sistema Romano Germánico. Es entonces que el uso del precedente genero una regla (predictibilidad) que debía ser usada por los jueces desde aquel entonces (horizontal y vertical) y entorno a ello, se podía predecir un posible razonamiento. Empero como señala Arruda (2010) la predictibilidad, no infiere saber con certeza



o precisión la futura decisión, (ya que es imposible saber a ciencia sobre ello) pero a través de esta es posible imaginarla (p. 77).

## 1.2. Condiciones para la existencia de la predictibilidad

La predictibilidad en palabras de Arruda (2010), se dinamiza a través del uso de los precedentes judiciales, lo cual es aplicado en el campo de las decisiones. Ya que el juez en el *common law*, a la hora de emitir una decisión aplica la ley o crea una regla. A diferencia del juez en el *civil law*, que emite una decisión basado en la ley escrita y últimamente viene aplicando las reglas del precedente, pero de una manera rudimentaria (hasta deformada) distinta a la versión real u originaria. Y es que, en el *common law*, la aplicación de la ley es secundaria empero, también es útil como el mismo sistema de precedentes; empero, la aplicación rígida de los precedentes (únicamente), aún sigue vigente en algunos países como es Inglaterra.

Según Arruda (2010), se requieren de tres elementos como condiciones de existencia de la predictibilidad y son: Uniformidad, Estabilidad, Solidez. Lo que en resumidas cuentas introduce un esquema de seguridad para el ciudadano, es por ello que esta regla, se materializa a través de la seguridad jurídica en las decisiones del órgano jurisdiccional. Por otro lado, la inobservancia de la predictibilidad, genera la inexistencia de una justicia predecible, la cabida para la realización de actos de corrupción, la desconfianza en el sistema judicial, el incremento de la carga procesal y por último la desestabilidad política (Mamani, 2017, pp. 108-110).



### 1.3. Aplicación de la predictibilidad en el Perú

Conforme se tiene de la doctrina especializada, la predictibilidad se originó en el *comon law* como fundamento de la inseguridad y certeza sobre las decisiones; y que actualmente se aplica en el sistema de los precedentes; empero en el *civil law*, la disquisición aplicativa se manifiesta a través de la aplicación de la ley escrita, por medio de los principios (seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima. Es decir, en el devenir histórico, tras la revolución francesa, y llevado a cabo de la legitimación del estado (poder legislativo para la creación de leyes) y la deslegitimación del Rey (imposición de leyes para los súbditos o ciudadanos) aspectos que generaron una trascendencia enorme como es, la reestructuración y organización del Estado y la conocida división de poderes y la supremacía de la ley.

Respecto a este último, en -la creación de la ley y su aplicación-, el Estado, pasó de una fase estática y rígida en la aplicación de las leyes a una fase armónica; en cuanto a la creación paso de una fase absolutista a una fase garantizadora en atención al principio de legalidad. En cambio, en cuanto a la aplicación, esta se llevó a cabo bajo una nomenclatura literal (*bouche de la loi*) a una judicatura dinámica garantista de derechos (constitucionalista) basado en derechos fundamentales (en el proceso) para los ciudadanos en la toma de decisiones, lo que impero la aplicación de derechos y garantías (principios) en el proceso. Es así, que la irradiación de derechos fundamentales sopeso por diversos países y su andamiaje jurídico (legado) trasunto a América Latina, lo que género que en países de habla hispana se empezara con la maratónica idea de la codificación, modificación y derogación de sus leyes, con las nuevas teóricas impregnadas del constitucionalismo francés moderno.



En el Perú, la transformación del sistema judicial (neo constitucionalismo), ha calado a gran magnitud, puesto que la verificación de derechos fundamentales implica, un estado garante de los derechos reconocidos por la constitución y los tratados a los ciudadanos. Es más, en el país se suele verificar, la imposición y aplicación del sistema de precedentes; pero como se indicó anteriormente de una manera rudimentaria. Por lo que, la aplicación de la predictibilidad (principio) se verifica en las decisiones del máximo intérprete de la constitución (Tribuna Constitucional en adelante TC) en las sentencias:

- Exp. N° 04899-2007-PA/TC
- Exp. N° 0016-2002-AI/TC
- Exp. N° 03950-2012-PA/TC

Conforme, lo señalado por la doctrina jurisprudencial del TC, si bien el principio de predictibilidad no se encuentra expresamente recogido en la constitución, este se manifiesta a través de diversos principios como son el de seguridad jurídica, legítima confianza y legalidad. Por lo tanto, su reconocimiento se encuentra implícito en la constitución y su aplicabilidad es inminente, por lo que ningún órgano jurisdiccional debe dejar de aplicarla.

## **2. La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador**

### **2.1. Fuente normativa**

El principio de predictibilidad, se encuentra regulado en el TUO de la ley 27444 – LPAG, específicamente en Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo de la siguiente manera:



1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.**- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

Conforme lo señalado el legislador, al momento de realizar las precisiones, modificaciones del procedimiento administrativo en el país y establecer el texto normativo regulatorio de las actuaciones, asocio el principio de confianza legítima al principio de predictibilidad, ello debido al comportamiento de la administración y la coherencia en sus actuaciones anteriores (p. 46), lo que infiera a que la administración, al momento de emitir una decisión esta debe de guardar



relación con todas las anteriores, es decir, una especie de previsibilidad de la decisión y expectativa de la futura decisión.

## 2.2. Fuente aplicativa

La aplicación de la predictibilidad, subyace en factores de cognición principal, es decir, es un mandato de optimización que da cuenta de un derecho *prima facie* (Alexy, 2007, p. 67), según lo dispuesto por el ordenamiento nacional es una norma que establece un derecho; el derecho a la información. Por lo tanto, la entidad administrativa debe brindar una información que en suma satisfaga las expectativas de los administrados.

## 2.3. La finalidad

Se ha podido extraer de la literatura e investigaciones previas, una gama de finalidades de la predictibilidad dentro del ámbito administrativo, los que subyacen tanto en la permisibilidad para el verificativo de una adecuada defensa, como medida desincentivadora de solicitudes tendientes al fracaso, o como medida de reducción de la carga de solicitudes inverosímiles (Barrera, 2019, p. 10). Empero, se debe tener en cuenta que si bien la predictibilidad como principio, aborda una previsibilidad de la futura decisión, esta no infiere una certeza exacta de la decisión, más solo imaginarla (Arruda, 2010). Es más, el principio de predictibilidad, infiere una seguridad jurídica para el administrado de esta se verifica solo una expectativa en la información tanto procedimental como decisoria, mas no una certeza *in situ*.



#### 2.4. La idea de información en el procedimiento

La doctrina, ha logrado esbozar un fenómeno acaecido en la trasmisión de la información brindada a los administrados por parte de la entidad administrativa, la misma que concentra las expectativas diversas en un único universo y que conclusivamente se traduce en una aproximación a los resultados; empero, como se ha señalado anteriormente, no se trata de generar resultados certeros. Es así que esta información, brindada da cuenta de la secuencia procedimental, los requisitos, la duración (máxima o mínima) y los posibles resultados; para ello se tiene:

- **Información veraz**, que se traduce en la certeza de lo que se viene tramitando.
- **Información completa**, llevada a cabo en el PAS, dando cuenta de todo lo acaecido y las posibles modificaciones.
- **Información confiable** de todas y cada actuación; ya que esta obedece a parámetros normativos carentes de subjetividad.



## SUBCAPITULO IV

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN Y EL ROL DEL MINISTERIO DE CULTURA

#### 1. Visión general sobre patrimonio cultural

##### 1.1. Patrimonio cultural

En el país, no se ha abordado de manera eficiente la noción conceptual del patrimonio cultural, ya que solamente se verifica la composición (bienes integrantes), su clasificación y delimitación, siendo esta restrictiva normativamente hablando; ya que emana de los instrumentos internacionales y acuerdos a las que se encuentra adscrito el país (tratados y convenios): es más, la norma tampoco ha definido ni señalado un concepto de patrimonio cultural, siendo esquivada en definirla o ciñéndose únicamente a señalar que es un bien integrante del patrimonio cultural. Es así, que esta tarea, es desarrollada por la doctrina quien señala un concepto de patrimonio cultural, basándose en dos perspectivas -una de orden estática y otra dinámica-.

La primera de esta concepción (estática) esta versada sobre hechos y actos pasados como legado a un determinado tiempo y lugar. –concepción- que es manejada por la mayoría de países de Latinoamérica y cuyo contenido aborda una realidad histórica, pero limitada y actualmente superada; y, por otro lado, se verifica, la concepción dinámica, direccionado en hechos presentes, los que se encuentran enfocados a un constante cambio (Troncoso & Almirón, 2005, p. 60), lo que en suma es traducido en memoria y manifestación del Estado (Mory, 2018, p. 42).



## 1.2. Concepto de patrimonio cultural

Según la doctrina, patrimonio cultural está definida como toda manifestación identitaria de una comunidad o grupo social a través de diversos elementos (materiales e inmateriales) permanentes en el tiempo y cuya característica esencial, es su permanente evolución a consecuencia de los cambios culturales existentes en el mundo (Fernández & Guzmán, 2005, p. 98) y cuyo proceso de selección se delimita por valores, demandas e interés contemporáneos por actores e interés concretos, razón por la cual se da a conocer mediante una representación simbólica (Troncoso & Almirón, 2005, p. 61)

### a. Bienes integrantes

Según el artículo II de la ley 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural, los bienes integrantes del patrimonio cultural tienen la condición de propiedad pública o privada con las limitaciones que establece la Ley; dichos bienes son:

- Toda manifestación del quehacer humano (material e inmaterial)
- Todo bien que tenga una importancia, valor o significado paleontológico, arqueológico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual.
- Todo bien que sea expresamente declarado como tal (bien integrante de patrimonio cultural) o sobre el que exista la presunción legal de serlo.



**b. Clasificación**

La meta clasificación de los bienes integrantes de patrimonio cultural según lo previsto por la ley general del patrimonio cultural son:

- **Bienes materiales**

Muebles	Inmuebles
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colecciones y ejemplares singulares de zoología, botánica, mineralogía y los especímenes de interés paleontológico.</li> <li>- Los bienes relacionados con la historia, en el ámbito científico, técnico, militar, social y biográfico, así como con la vida de los dirigentes, pensadores, sabios y artistas y con los acontecimientos de importancia nacional.</li> <li>- El producto de las excavaciones y descubrimientos arqueológicos, sea cual fuere su origen y procedencia.</li> <li>- Los elementos procedentes de la desmembración de monumentos artísticos o históricos y de lugares de interés arqueológico.</li> <li>- Las inscripciones, medallas conmemorativas, monedas, billetes, sellos, grabados, artefactos, herramientas, armas e instrumentos musicales antiguos de valor histórico o artístico.</li> <li>- El material etnológico.</li> <li>- Los bienes de interés artístico como cuadros, lienzos, pinturas, esculturas y dibujos, composiciones musicales y poéticas hechos sobre cualquier soporte y en cualquier material.</li> <li>- Manuscritos raros, incunables, libros, documentos, fotos, negativos, daguerrotipos y publicaciones antiguas de interés especial por su valor histórico, artístico, científico o literario.</li> <li>- Sellos de correo de interés filatélico, sellos fiscales y análogos, sueltos o en colecciones.</li> <li>- Documentos manuscritos, fonográficos, cinematográficos, videográficos, digitales, planotecas, hemerotecas y otros que sirvan de fuente de información para la investigación en los aspectos científico, histórico, social, político, artístico, etnológico y económico.</li> <li>- Objetos y ornamentos de uso litúrgico, tales como cálices, patenas, custodias, copones, candelabros, estandartes, incensarios, vestuarios y otros, de interés histórico y/o artístico.</li> <li>- Los objetos anteriormente descritos que se encuentren sumergidos en espacios acuáticos del territorio nacional.</li> <li>- Otros objetos que sean declarados como tales o sobre los que exista la presunción legal de serlos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprende de manera no limitativa, los edificios, obras de infraestructura, ambientes y conjuntos monumentales, centros históricos y demás construcciones, o evidencias materiales resultantes de la vida y actividad humana urbanas y/o rurales, aunque estén constituidos por bienes de diversa antigüedad o destino y tengan valor arqueológico, arquitectónico, histórico, religioso, etnológico, artístico, antropológico, paleontológico, tradicional, científico o tecnológico, su entorno paisajístico y los sumergidos en espacios acuáticos del territorio nacional.</li> <li>- La protección de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, comprende el suelo y subsuelo en el que se encuentran o asientan, los aires y el marco circundante, en la extensión técnicamente necesaria para cada caso.</li> </ul>

**Figura 1:** *Bienes materiales integrantes de patrimonio cultural*

Fuente: Ley 28296 – ley General del Patrimonio Cultural

- **Bienes inmateriales**

<b>Bienes inmateriales</b>
<p>- <b>Integran el Patrimonio Inmaterial de la Nación las creaciones de una comunidad cultural fundadas en las tradiciones, expresadas por individuos de manera unitaria o grupal, y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad, como expresión de la identidad cultural y social, además de los valores transmitidos oralmente, tales como los idiomas, lenguas y dialectos autóctonos, el saber y conocimiento tradicional, ya sean artísticos, gastronómicos, medicinales, tecnológicos, folclóricos o religiosos, los conocimientos colectivos de los pueblos y otras expresiones o manifestaciones culturales que en conjunto conforman nuestra diversidad cultural.</b></p>

**Figura 2:** *Bienes inmateriales integrantes de patrimonio cultural*

Fuente: Ley 28296 – ley General del Patrimonio Cultural

### **1.3. Regulación externa e interna sobre patrimonio cultural**

El patrimonio cultural, es un signo de identidad de un determinado estado, ya que engloba factores ancestrales, idiomáticos y materiales, es decir todas las manifestaciones del hombre en un determina lugar en tiempo y espacio, catalogados como cultura por el estado; los que vienen siendo valorados y protegidos por diversos instrumentos, locales nacionales e internacionales. La incitativa de la protección *prima facie* la dio la UNESCO. Posterior a ello, es que se llevó a cabo la idea de regulación interna por parte de los Estados. Conforme se prevé la UNESCO, es una agencia de sistema de las Naciones Unidas, cuyo objeto es la búsqueda de la paz internacional y el bienestar general a través de la cooperación de las naciones (Arista, s.f).



Tal es el caso del Perú, que ha suscrito tratados con dicha entidad, para los fines antes mencionados en el año 1989 mediante Resolución Legislativa 25030, como es el caso de la protección del patrimonio cultural. A la fecha, la UNESCO ha realizado y promovido diversas reuniones (asambleas) respecto a la protección del patrimonio cultural (recomendaciones, declaraciones y convenciones), verificándose a nivel internacional lo siguiente:

- Recomendaciones: respecto a la definición de los principios internacionales que deberían aplicarse a las excavaciones arqueológicas; sobre la protección de los bienes culturales muebles; sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular; recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones.
- Declaraciones: sobre los principios de la cooperación cultural internacional; sobre la diversidad cultural; sobre la preservación del patrimonio digital; relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural.
- Convenciones: para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado; sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural; para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

En el país, el patrimonio cultural es objeto de cuidado y preservación a través de diversos instrumentos normativos, tales como lo previsto en la Constitución Política del país (art. 21), La Ley 28296 – Ley de Patrimonio Cultural y su Reglamento y por último el Código Penal con la previsión sobre delitos cometidos contra Monumentos Arqueológicos.



#### **1.4. La protección del patrimonio cultural**

En el Perú, el tratamiento del patrimonio cultural, ha ido evolucionando desde su noción conceptual hasta su regulación protectoria. Cuya data trasciende desde el siglo XVI hasta la fecha (Arista, s.f), identificándose una legislación incompleta, pese a los diversos cambios y tratados suscritos; aún se verifica defectos o fenómenos normativos que impiden una adecuada tutela en el país. Conforme se verifica de la doctrina existen un conglomerado de situaciones sobre el objeto de protección del patrimonio cultural que el legislador ha tratado de mitigar con la dación de las leyes: Ley N° 24047 (03 de Enero de 1985) que estuvo vigente por 19 años y su posterior derogación por la Ley 28296 – ley general del Patrimonio Cultural (ley actual). Empero, no ha logrado erradicar las conductas infractoras de la ley.

Al respecto, se tiene que en épocas antiguas el conflicto respecto a la protección del patrimonio cultural recaía explícitamente sobre la propiedad; hecho que en la actualidad poco ha cambiado; puesto que aquel entonces, la encargada de cobrar un quinto real por el concepto de tributo tras la extracción de dichos bienes (huacas, recintos, tesoros) era la corona española. Estableciéndose una especie de propiedad debido al pago recibido por ello, posterior a ello se llevó a cabo las condiciones para su extracción y finalmente su prohibición (Arista, s.f).

#### **1.5. Objeto de la ley N° 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural**

Según la data histórica, en el año 1972 en Paris, se llevó a cabo la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural por parte de la UNESCO, la misma que fue firmada y aprobada por los estados miembros, en la cual se establecieron directrices para la protección internacional del patrimonio cultural de todas las naciones; posteriormente, en el año 1976 se establecieron



mecanismos de gestión y fondo para su protección. Es así que en merito a ello, de allí en adelante se puede identificar, proteger, conservar, revalorizar y transmitir a las futuras generaciones el patrimonio cultural.

El 18 de noviembre del año 1981 mediante Resolución Legislativa N° 223349 el Perú ratificó dicho tratado, es así que, a partir del año 1982 en el país, la protección del patrimonio cultural tuvo un realce e inicio efectivo y de allí en adelante la protección no solo era de interés nacional sino, ya tenía respaldo internacional, ello de conformidad con la implementación de las disposiciones de la Convención de Patrimonio Mundial a la normativa interna. Es decir, entorno a esta vigencia es que se empezaron a diseñar estrategias y crear diversas normas, así como la integración de diversos organismos internos del país; del mismo modo, es que logro interconectar las políticas proteccionistas internas y la creación de leyes como la Ley N° 24047 que fue implementada al año siguiente de su ratificación.

Posterior a ello, con la Ley N° 28296 (Julio de 2004) - Ley General del Patrimonio Cultural en el año 2004, se implementó cambios radicales en temas de protección, tal es el caso de la reglamentación del cual adolecía la anterior ley y la que actualmente se viene aplicando en el procedimiento conforme lo dispuesto por la ley. Razón por que con esta ley se logra implementa políticas de cooperación nacional, a través de la participación del gobierno nacional, regional y de las municipalidades. El objeto de dicha ley, es la de establecer una política nacional que permita la defensa del patrimonio cultural, su protección, promoción, asimismo la determinación de la propiedad y su régimen legal; y por último el destino de dichos bienes en el país.



## 1.6. Infracciones contra la Ley 28296

La construcción teórica sobre infracciones y sanciones en el ámbito administrarlo dan cuenta de ciertos elementos configurativos de una conducta contra el ordenamiento nacional. Al respecto se tiene lo diseñado por la doctrina especializada, para referirse a las infracciones administrativas como toda contravención al mandato normativo, es decir, la conducta del ciudadano desplegada a quebrantar la norma. Para ello se ha esbozado, ciertas nomenclaturas de verificación (tipificación) donde se da cuenta, que la infracción administrativa es considerada como una técnica de verificación de la conducta de las personas frente a las reglas impuestas en la sociedad, vgr., tales como una norma, una ley, etc.

Esta técnica, infiere realizar un procedimiento verificadorio de la conducta frente a la norma, conforme a las previsiones normativas y garantías constitucionales, por ello, es que la doctrina señala que en dicha técnica se ven envueltas los principios de “reserva de ley y el de interdicción de la arbitrariedad” (Huamán, 2020, pp. 189-190).

En tal sentido, la contravención contra la Ley 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural, hace alusión al no cumplimiento *in estricto* de lo señalado en dicha ley. El escalafón para poder esgrimir si una conducta contraviene dicha ley, está basado en ítems de calificación y declaratoria de responsabilidad como:

- Tentativa
- Presunción
- Inobservancia
- Comisión efectiva
- Culpabilidad



### **1.7. Sanciones previstas por la ley 28296**

Es importante entender que, dentro de la fenomenología jurídica, la contravención de la norma, sin importar el tipo de persona que sea (natural o jurídica) se hará acreedora de una sanción. Por ende, se desliga en el ámbito sancionador, un análisis del grado de intensidad de la contravención normativa en la sociedad para la imposición de penas, multas, amonestaciones, etc., es decir la sanción sea su naturaleza o fuente generadora, está catalogado como una consecuencia. Conforme a dicho fundamento, la Ley 28296 – Ley General del Patrimonio Cultural, en el Artículo 49 del Título IV, regula tres tipos de sanciones administrativas:

- Multas
- Incautaciones
- Decomisos

Es más, concluye meta sanciones administrativas de la siguiente manera:



<p>49.1 Sin perjuicio de las penas que imponga el Código Penal por delitos cometidos contra el Patrimonio Cultural de la Nación y en concordancia con las leyes de la materia, el Instituto Nacional de Cultura, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, según corresponda, quedan facultados para imponer las siguientes sanciones administrativas:</p>	<p>a) Multa al tenedor y/o al propietario de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación que no haya solicitado el registro del bien ante el organismo competente.</p> <p>b) Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor y/o al propietario de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación en caso de dolo o negligencia, declarada por el organismo competente, en caso de daño al mismo.</p> <p>c) Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor y/o al propietario de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación cuya salida se intente sin autorización o certificación que descarte su condición de tal.</p> <p>d) Multa, incautación o decomiso, cuando corresponda, al tenedor de un bien cultural de otro país que intente introducirlo en el Perú sin la certificación que autorice su salida del país de origen.</p> <p>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, sin perjuicio del decomiso de los instrumentos, medios de carga y transporte utilizados.</p> <p>f) Paralización y/o demolición de obra pública o privada ejecutada en inmueble integrante o vinculado al Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realiza sin contar con la autorización previa o cuando contando con tal autorización se comprueba que la obra se ejecuta incumpliendo las especificaciones técnicas aprobadas por el Instituto Nacional de Cultura.</p> <p>g) Multa por incumplimiento de las demás obligaciones previstas en la presente Ley y las que se establezcan en el reglamento.</p>
<p>49.2 Todo bien incautado será remitido al organismo competente para la evaluación correspondiente y efectuar el posterior decomiso o devolución, según corresponda.</p>	

**Figura 03:** Sanciones Administrativas previstas por la Ley - 28296

**Fuente:** Elaboración propia

Apreciándose un énfasis amplio respecto multas, más en dicha ley, no existe una regulación extensiva respecto a la incautación y decomiso, solo una referencia. Por otro lado, también se hace



referencia a la demolición y paralización de las construcciones de obra pública o privada en contra del patrimonio cultural.

Empero, el reglamento de dicha ley hace referencia a lo siguiente

<b>INFRACCIONES Y SANCIONES</b>	
<b>Artículo 93.- Infracciones y sanciones</b>	Los organismos competentes, emitirán las disposiciones necesarias para reglamentar sus respectivos procedimientos sancionadores y los criterios para la imposición de sanciones.
<b>Artículo 94.- Tipo de sanción administrativa</b>	<p>Se consideran sanciones: la multa, el decomiso y la demolición.</p> <p>1. Multa.- Sanción pecuniaria establecida de acuerdo a la gravedad de la infracción y determinada sobre la base de a Unidad Impositiva Tributaria (UIT). No puede ser menor de 0.25 de la UIT ni mayor de 1000 UIT.</p> <p>2. Decomiso.- Pérdida de la propiedad del bien cultural en favor del Estado.</p> <p>3. Demolición.- Es la destrucción parcial o total de obra ejecutada en inmuebles integrantes o vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realizó sin contar con la autorización previa o cuando contando con la autorización se compruebe que la obra se ejecutó incumpliendo las especificaciones técnicas aprobadas por el INC.</p>

**Figura 04:** Sanciones Administrativas previstas por la Ley - 28296

**Fuente:** Elaboración propia



El fundamento para que el legislador haya dispuesto crear un catálogo amplio respecto a este tipo de sanción (multa), se encuentra señalado por la doctrina especializada como la medida por excelencia para reprimir la conducta de los infractores en la sociedad. Ello conforme se puede extraer de la investigación realizada por Mormontoy (2017), quien ha señalado, que la multa conocida también como sanción pecuniaria, alude a factores económicos, que se materializan en el pago de una suma dineraria a consecuencia de la trasgresión normativa; por lo que su función desincentivadora de conductas -es mayor- frente a cualquier otra prevista por el Estado, ya que influye en los intereses de los administrados (pp. 44-47).

Es así, que la multa, conforme su función y finalidad; según lo verificado en la ley 28296 – Ley de Patrimonio Cultural, ha hecho inferencia sea la medida idónea para proteger el patrimonio cultural en merito a la sanción impuesta, frente a las demás sanciones, tales como la demolición, la paralización, la incautación y el decomiso; que también tienen un rol importante.

## **2. Rol del Ministerio de Cultura para imponer las sanciones**

### **2.1. Trayectoria funcional**

La protección del patrimonio cultural en el Perú, estuvo a cargo de varias instituciones nominales normativamente, pero que formaron una única institución tutelar. Estas a través del tiempo, se desarticularon y reestructuraron conforme a las políticas del estado y las modernas tendencias descentralizadoras; es así que, el Ministerio de Cultura, hoy en día verifica su funcionalidad a través de sus diversas direcciones desconcentradas. Como antecedentes de dicha institución se tiene

- **La dirección de Educación Artística y Extensión Cultural**, creada mediante Ley N° 9359 y promulgada el 1 de abril de 1941 por el presidente Manuel Prado Ugarleche.



- **La Comisión Nacional de Cultura**, creada por Decreto Supremo N° 48 de fecha 24 de Agosto del año 1962; a través del cual se creó y con ello la Casa de la Cultura. Esta ley fue modificada por decreto ley 14479 de 17 de junio de 1963.
- **El Instituto Nacional de Cultura – INC**, creada a través del Decreto Ley 18799 el 9 de marzo de 1971. Años más adelante mediante Decreto Supremo 50-94-ED de fecha 6 de octubre de 1994 se crea el reglamento de organización y funciones del INC.
- **El Ministerio de Cultura**, fue creada por Ley N° 29565 de fecha 21 de Julio de 2010; y posteriormente en el año 2011 se creó su reglamento, el mismo que fue derogado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC (actual reglamento).

## 2.2. Rol del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura, tiene un rol importante en la sociedad, ya que no solo se encarga de la protección del patrimonio de cultura, sino también de su difusión cultural a través de la interconexión con el sector educación, cuya finalidad es la de promover la educación en temas de cultura. Es por ello, que su competencia en el sector cultura, trasciende al patrimonio cultural material e inmaterial; la gestión cultural e industrias culturales, incluyendo a la creación cultural contemporánea y artes vivas; y la pluralidad étnica y cultural de la nación. Es más, conforme a lo previsto en el art. 3 del ROF de dicha institución, se encarga de liderar las políticas y alianzas institucionales del estado respecto a la protección del patrimonio cultural; es más se encarga de llevar a cabo la coordinación y articulación de las distintas instituciones del país en salvaguarda del patrimonio cultural por lo que tiene un objetivos específicos y estratégicos, tanto a corto como largo plazo.



## 2.3. Funcionalidad procedimental

### 2.3.1. *Infracciones y sanciones administrativas en el PAS*

Las sanciones e infracciones administrativas que emite el Ministerio de Cultura en el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) se encuentran reguladas en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador a Cargo del Ministerio de Cultura, en el Marco de la Ley N° 28296, Ley General Del Patrimonio Cultural de la Nación aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC que a la letra señala:

Infracciones	Sanciones
<p><b>Artículo 14.- Infracciones</b> Se considera como infracción toda contravención a las obligaciones y prohibiciones expresadas en la Ley, así como las señaladas expresamente en el artículo 49 de la Ley, y en la legislación especial aplicable.</p> <p><b>Artículo 15.- Clasificación de las infracciones</b> Según la gradualidad de la valoración y afectación, las infracciones se clasifican en leves, graves o muy graves, conforme lo establecido en el anexo N° 03 del presente Reglamento.</p> <p>Las multas aplicables para cada tipo de infracción están establecidas en la escala de multas según el anexo N° 03 del presente Reglamento.</p>	<p><b>Artículo 17.- Tipos de sanción</b> Las sanciones administrativas aplicables son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multa: Sanción pecuniaria.</li> <li>2. Incautación: Privación temporal de la posesión del bien cultural mueble.</li> <li>3. Decomiso: Pérdida total de propiedad del bien cultural mueble en favor del Estado.</li> <li>4. Demolición: Es la destrucción parcial o total de obra ejecutada en inmuebles integrantes o vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación.</li> </ol> <p><b>Artículo 18.- Montos máximos de la sanción de multa</b> Para calcular el monto de la multa se utiliza la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente a la fecha de pago efectivo y no puede ser menor de 0.25 de la UIT ni mayor de 1000 UIT, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 50.2 del artículo 50 de la Ley.</p>



### ***2.3.2. Criterios para la imposición de sanciones***

Para la imposición de una sanción administrativa se deben de establecer ciertos márgenes que impidan al órgano resolutor desbordar su poder de sanción. Es por ello, que la ley prevé ciertos criterios que aplican al caso en concreto. A estos criterios, la doctrina los denomina como “circunstancias que debe evaluar toda autoridad administrativa para individualizar la sanción incluyendo el orden de prelación entre ellas” (Morón, 2019, p. 410). Es así que en la imposición de las sanciones por la comisión de la infracción contra el patrimonio cultural se verifican los siguientes criterios:

- a. La valoración del bien afectado
- b. La valuación del daño causado
- c. Los meta-criterios derivados del principio de razonabilidad
  - El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
  - La probabilidad de la detección de la infracción
  - La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido
  - El perjuicio económico causado
  - La reincidencia por la comisión de la misma infracción
  - Las circunstancias de la comisión de la infracción
  - La existencia o no de intencionalidad en la conducta de la infracción

### ***2.3.3. Efectividad del procedimiento***

La funcionalidad procedimental del Ministerio de cultura y su efectividad se lleva a cabo mediante el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley N° 28296,



Ley General Del Patrimonio Cultural de la Nación aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2019-MC de conformidad con la ley 27444 LPAG. Lineamiento normativo procedimental, cuyo objeto es la de investigar, verificar, determinar y sancionar las infracciones cometidas contra la ley 28296 Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y se lleva a cabo mediante las siguientes etapas:

**a. Fase pre instructiva**

La etapa pre-instructiva, se encuentra señalada en la norma, mas no, como parte de las etapas procedimentales del PAS, ya que en suma en esta infieren (*rectius*: se encuentran) actos naturales de conocimiento de la posible infracción y el ejercicio del derecho de defensa para poder desvanecer la supuesta infracción; evitando así, que esta se someta a procedimiento sancionador. Es decir, en esta fase, se determinada si la conducta del administrado presumiblemente ha cometido una infracción administrativa, para luego instaurar el procedimiento sancionador. Es así, que verifica como primer acto pre instructivo las inspecciones inopinadas, la constatación policial en el lugar de los hechos, la denuncia administrativa de la comisión de la infracción, la presentación de descargos, la emisión de informes técnicos, etc.

**- La denuncia**

La denuncia administrativa, esta conceptualizada como aquel acto procedimental, cuyo fin es el de dar a conocer a la autoridad administrativa, la comisión de una infracción administrativa. Este tipo de acto puede ser llevado a cabo de manera oficiosa o a pedido de parte.

**b. Etapa de instrucción**

La etapa de instrucción o etapa inicial, normativamente hablando, es aquella fase procedimental formal prevista en el reglamento del procedimiento sancionador a través de las acciones



preliminares, en la cual se verifican una serie de actos que van desde la notificación del inicio del PAS hasta la emisión del informe final. Lo trascendental de esta fase es la actuación probatoria, una meta fase, en la cual tanto el administrado como la entidad administrativa del Ministerio de Cultura verifican la posible responsabilidad del administrado. Es decir, el administrado ofrece los medios probatorios que han de generar se le exima de responsabilidad y, por otro lado, la entidad administrativa también reunirá los medios probatorios suficientes para emitir la resolución final donde ha de señalar la propuesta de la imposición de la sanción basada en una tipificación de infracción previa. Sin perjuicio de lo señalado, se han de verificar las siguientes actuaciones:

### **c. Etapa de resolución**

En esta etapa del PAS se verifica la responsabilidad y la adecuada tipificación de la infracción, así como el cotejo de los medios probatorios actuados en la etapa de instrucción. Por lo que, a través de esta se emite la resolución donde se emite la sanción frente a la infracción de la ley N° 28296.

## **2.4. Actos procedimentales llevados a cabo por el Ministerio de Cultural frente a la infracción contra la Ley 28296**

Los actos procedimentales previstos por el Ministerio de Cultura a través de las distintas direcciones desconcentradas del país son:

- a) **Actos de investigación previa**, llevada a cabo, por -los guarda parques-, tras la presunta comisión de una infracción, estos actos se llevan a cabo de manera inopinada en la mayoría de los casos. Estos actos de investigación suelen estar acompañadas de una constatación policial, cuya finalidad es la de dar veracidad de los hechos constatados.



- b) **Orden de paralización del acto infractor**, el cual se da a conocer, luego de llevar a cabo la inspección en la investigación previa.
- c) **Inspección técnica**, la misma que se lleva a cabo de oficio o a pedido de parte, cuya finalidad es la de llevar a cabo una verificación en el lugar de los hechos sobre la presunta comisión del hecho infractor. Estas inspecciones técnicas dan cuenta de la magnitud del daño ocasionado al monumento arqueológico.
- d) **La denuncia administrativa**, a través del cual se da a conocer la existencia de la infracción contra el patrimonio cultural. Esta se lleva cabo de manera oficiosa o a pedido de parte.
- e) **Emisión de informes técnicos**, que tienen la finalidad de informar el trabajo de campo realizado frente a la observación análisis o investigación sobre la presunta infracción, en la mayoría de los casos estas se llevan a cabo por arqueólogos.
- f) **Emisión de informe técnico de asesoría legal**, en el cual se emite la opinión legal respecto a la tipificación de la infracción y la subsecuente prosecución del procedimiento sancionador.
- g) **Instauración del procedimiento administrativo sancionador**, el cual se lleva a cabo luego de haber verificado los distintos actos de investigación; este acto procedimental se materializa en una resolución, la misma que se pone en conocimiento del administrado para que este realice sus descargos correspondientes.
- h) **Presentación de descargos**, a través del cual el administrado, materializa el derecho de defensa y pone en conocimiento sus argumentos contradiciendo lo vertido por la entidad administrativa.
- i) **Emisión de informe técnico pericial**, con el que se da a conocer la existencia del daño ocasionado a través de mecanismos científicos. Es más, se verifican en este los lineamientos previstos por la entidad administrativa para la emisión de dicho informe.



- j) **Emisión de la resolución final**, en el cual el órgano resolutor determina la responsabilidad del administrado. Esta resolución debe estar debidamente motivada conforme lo prevé las garantías del debido procedimiento.



## SUBCAPITULO V

### VICIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO

#### 1. La Dirección Desconcertada de Cultura Cusco

##### 1.1. La descentralización y desconcentración

Según lo previsto por el ordenamiento nacional Ley N° 27680, Ley de la Reforma Constitucional XVI del Título IV sobre descentralización y la ley 27783 –Ley de Bases de la Descentralización, de conformidad con las políticas estatales, para la efectivización de la democracia y el desarrollo del país, se ha promovido el proceso de descentralización en todo el país. Para ello, se viene llevando a cabo una determinada asignación de competencias a nivel local y regional; es más, se aprecia una adecuada asignación de recursos para poder llevar a cabo la función de una determinada institución pública.

Este fenómeno -de política pública-, viene trayendo grandes resultados, ya que desarrolla sosteniblemente el país a través de la separación de competencias y funciones. Tal es el caso del Ministerio de Cultura, que se ha descentralizado en todas las regiones del país, con la finalidad de tutelar el patrimonio cultural en el país a través de la promoción de “la ciudadanía intercultural, la integración social y la protección del patrimonio cultural de la nación, facilitando un mayor acceso a la población, a los productos culturales y artísticos y afianzando la identidad peruana” (Ministerio, 2022, p. 1)



## 1.2. Creación de la Dirección Desconcentrada de Cultura

Conforme -lo señalado por la página de la Dirección Desconcentrada del Ministerio de Cultura Cusco-, a través de la creación de la casa de la cultura el 24 de agosto de 1962 mediante decreto Supremo N° 48, se da una primera aproximación a la protección de patrimonio cultural, al año siguiente a través de la comisión nacional de cultura el 17 de junio de 1963 mediante Decreto Ley N° 14479, se le otorga fuerza de ley al anterior mandato. Posterior a ello, en el gobierno de Juan Velasco Alvarado se crea el Instituto Nacional de Cultura – INC, el mismo que empezó a regir el año de 1972; posterior a ello, es que tras diversas normas es que se logró establecer cierta autonomía funcional y aplicación de políticas concordantes con los instrumentos internacionales (tratados y convenios).

Estas normas internas, son el Decreto Ley N°18799 y la Resolución Directoral Nacional N° 494. Finalmente el 21 de julio de 2010 se crea el Ministerio de Cultura a través de la ley 29565,; posteriormente en el mes de octubre del mismo año mediante decreto supremo N° 001-2010-MC, el Instituto Nacional de Cultura - INC se reestructura y se convierte en lo que hoy es conocido como el Ministerio de Cultura. Tomando en cuenta que la tarea del Ministerio de Cultura es la de promover el estudio desarrollo y mantenimiento de las diversas manifestaciones culturales del país; así como la defensa y conservación del patrimonio histórico y arqueológico del cusco.

A nivel regional, a través de la descentralización se crean las diversas direcciones desconcentradas en el país. Lo que conlleva a un ámbito de protección inmediata y más cercana al patrimonio cultural. Es así, que la aplicación de las políticas de protección a través de las diversas direcciones, como es el caso de la ciudad de Cusco, da cuenta del trabajo coordinado emanado del Ministerio de Cultura.



## **2. El vicio procedimental en los procedimientos seguidos por el Ministerio de Cultura**

### **2.1. Aspectos generales**

El origen de un vicio procedimental, converge varios factores tanto aplicativos como concurrentes en la descripción normativa; los que en conjunto generan defectos en el tránsito de las actuaciones de la entidad administrativa y del administrado. Según lo verificado por la doctrina especializada, los vicios en el derecho administrativo son errores o defectos que trascienden en el acto administrativo y que a la postre genera consecuencias negativas en el administrado como es la vulneración de los derechos fundamentales.

Los vicios procedimentales, suelen verificarse: tanto en el orden institucional, así como en el ordeno normativo. Situación que es previsible vgr., cuando se aprecia factores burocráticos, mala aplicación de normas o aplicación de normas en blanco. Situación, que es verificado en la mayoría de los casos, los que son llevados a cabo en el PAS de las diversas instituciones del país, convirtiendo el procedimiento en un instrumento tardío, persecutorio etc.

### **2.2. Los vicios procedimentales en el PAS del Ministerio de Cultura**

El PAS llevado a cabo por el Ministerio de Cultura, como cualquier procedimiento se encuentra regulado por leyes especiales y supletoriamente por lo previsto en la ley N° 27444 LPAG; procedimiento que se encuentra envuelto en fases y secuencia. Procedimiento que se encuentra envuelto en factores deficitarios, conocidos como vicios procedimentales, los que se reúnen en dos grupos:



**a) Vicios de orden institucional**

Estos vicios, tienen como fuente la labor deficiente en la labor del personal que realiza la investigación o el recabe de los medios probatorios -que determinan la autoría de la comisión de la infracción administrativa-. Tal es el caso, -de inspecciones- donde no se halla evidencia de monumentos arqueológicos y que, a pesar de ello, aún se incide en la denuncia y prosecución del PAS; es más se verifican pericias que sin dar cuenta de la existencia de daño alguno infieren la existencia o persisten en hallar responsable cuando en la práctica objetivamente hablando -no existe tal daño-.

Otro de los aspectos, es la falta de coordinación institucional para la delimitación o poligonización de las áreas donde existe patrimonio cultural o monumento pasible de afectación (trabajo de campo). Lo que conlleva a generalizar la zona y a presumir un daño inexistente, tal es el caso de las tierras poseídas por las comunidades del país; quienes a título de copropietarios (teóricamente) debido a la inscripción y formalidad ante Registros Públicos, dan cuenta de un conflicto social que involucra los intereses del país y la vivienda digna.

**b) Vicios de orden normativo**

En este supuesto, los vicios vienen derivados de los defectos de orden normativo, a través de vacíos o lagunas. Si bien no existe un fundamento que declare taxativamente cuales son los vicios vgr., como se ve por ejemplo en el Art. 219 del Código Civil, tal es el caso de la nulidad de acto jurídico. En el ámbito administrativo no existe tal sustento, lo que impera aún más a verificarse dicho fenómeno. Es así, que en el PAS llevado a cabo por el Ministerio de Cultura el vicio que infiere en el procedimiento para sancionar una posible comisión de infracciones contra la Ley 28296 Ley General de Patrimonio Cultural a través de la presunción esgrime una puerta abierta



para que se lleve a cabo un procedimiento. Es más, según la data, en el país se regula la sanción por infracción al patrimonio cultural a través de la Ley 28296, empero, a través del Código Penal se verifica también dicha sanción, lo que hace presumir la existencia de ley en blanco.

- **El problema de la propiedad privada y el patrimonio cultural**

Según lo previsto en el ámbito nacional, existe una protección Constitucional del patrimonio cultural en el país, que da cuenta de la existencia una restricción del uso del suelo de la propiedad privada. En tal sentido, se verifica una restricción para el ejercicio de los atributos de la propiedad (uso, disfrute, disposición y reivindicación) a través de límites, que en la mayoría de casos no da cabida a un sustento factico, ya que según se prevé que en todo el parque arqueológico de Sacsayhuaman no existe una totalidad de patrimonio cultural, en tal sentido se viene restringiendo el derecho de propiedad sin un debido estudio y verificación objetiva.

Esta realidad fáctica, se aprecia en los diversos bienes privados, pertenecientes a A.P.V.s o las distintas comunidades campesinas de la ciudad del Cusco; en donde se aprecia la delimitación genérica de patrimonio cultural y frente a la inexistencia de monumento alguno, se aplica dicha restricción de la propiedad, constituyendo un vicio normativo que obedece a la difusa aplicación o confusa interpretación.

- **La presunción de existencia de bienes**

El origen del conflicto materializado en vicio procedimental de orden normativo en el PAS del Ministerio de Cultura, da cuenta del fenómeno previsto en la norma a través de la presunción de la existencia de patrimonio cultural, regulación que infiere que existencia de bienes, bajo una presunción de existencia que genera subjetividades a la hora de iniciar el PAS y a la hora de



sancionar. Error que trae a colación la existencia de derroteros que involucra la afectación del derecho de defensa del administrado quien frente a la insistencia de patrimonio o existencia objetiva no puede ejercerlo.

Es así, que es sancionado en base a presunciones de existencia de patrimonio y en consecuencia una pseudo afectación de algo inexistente. Si bien con la introducción de la presunción en el ordenamiento jurídico, se trató de tutelar el patrimonio cultural de una manera abstracta (excepcionalmente), en la praxis, esta dación genera contradicciones, ya que no se viene aplicando de una manera eficiente, puesto que en la actualidad esta se aplica como una regla en aquellas zonas donde se aprecie o no la existencia de monumentos arqueológicos, ya que basta que la zona pertenezca a una de carácter prehispánico para que se le palique tal situación, vgr., la zona de Sacsayhuaman, Pumamarca, Larapa, etc.

- **La falta de delimitación de la zona arqueológica**

Otro de los vicios -de orden normativo en el PAS del Ministerio de Cultura-, se encuentra materializado en la falta de delimitación de la zona arqueológica, ya que en la actualidad solo se cuenta con una genérica denominación. A ello, sumado se tiene, la presunción de la existencia que da cuenta de una limitación o restricción a la propiedad. Tomando en cuenta que no existe una delimitación, se hace imposible que pueda determinarse la existencia exacta de lugar donde se halla algún monumento arqueológico; si bien esta inexactitud debería jugar un papel importante en la presunción de inocencia del administrado frente a la presunta infracción, mas no es así. Ya que opera más factores deficitarios en este como es el caso de la tutela a diestra y siniestra sin la debida connotación de la existencia de bienes o de su posible afectación.



## CAPITULO V

### RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

#### 4.1. Resultados y análisis

##### a. Resultados de fuente documental

###### Cuadro 1

###### El procedimiento sancionador y los límites

<b>Límites al procedimiento sancionador</b>	
<p><b>Disposiciones Constitucionales y los Principios</b></p> <p>↓</p> <p><b>PAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Principio de legalidad</li><li>- Debido procedimiento</li><li>- Razonabilidad</li><li>- Tipicidad</li><li>- Irretroactividad</li><li>- Concurso de infracciones</li><li>- Continuación de infracciones</li><li>- Causalidad</li><li>- Presunción de licitud</li><li>- Culpabilidad</li><li>- <i>nom bis in idem</i></li></ul>



**Análisis:** Las actuaciones y las sanciones legitimadas por el Estado para repeler cualquier conducta contra los ciudadanos o administrados en el plano del procedimiento sancionador; infiere una legitimidad otorgada por el *ius puniendi*, que le permite sancionar al administrado por la comisión de una infracción; si bien esta infracción, se encuentra regulada cuenta con ciertos límites para su ejecución, tales son los principios del derecho administrativo y los propios del PAS, conforme lo detallan la ley 27444; y que en suma, se encuentran amparadas por las disposiciones constitucionales (norma principio).



**Cuadro 2**

**Los vicios procedimentales y su configuración**

<b>VICIOS</b>	<b>Defectos que recaen en el error y la ignorancia del administrado</b>	– <b>El error de tipo</b>	– <b>La caducidad y continuación del procedimiento.</b>  – <b>La reconducencia del caso administrativo al ámbito penal</b>
		– <b>El error de prohibición</b>	
	<b>Defectos en la norma</b>	– <b>Vacíos</b>	
		– <b>Defectos</b>	
<b>Defectos de orden funcional</b>	– <b>Falta de conocimiento</b>  – <b>Falta de capacitación</b>		



<b>CONFIGURACIÓN</b>	<b>Norma</b>	<b>Norma general</b>
		<b>Norma en blanco</b>
	<b>Aporte probatorio</b>	– <b>Responsabilidad</b>
		– <b>Presunción de licitud.</b>
	<b>Procedimiento</b>	<b>Notificación defectuosa</b>
<b>Debido procedimiento</b>		

**Análisis:** Los vicios en el ámbito del procedimiento sancionador, se da a consecuencia de defectos:

i). recaídos en la misma persona, debido al error o la ignorancia del administrado -quien en muchos de los casos- infiere en su propia responsabilidad -eximiéndolo de responsabilidad alguna-; para ello, se tiene diversos factores como el error de tipo o el de prohibición, ii) a la de orden normativo, que infiere la existencia de defectos que conllevan a una interpretación defectuosa o a la misma carencia de regulación de un supuesto de hecho. A estos supuestos se engloban la caducidad y continuación del procedimiento, la reconducencia del caso administrativo al ámbito penal; por lo que son verificables estos últimos supuestos. iii). La de orden funcional, que involucra la carencia de conocimientos o conocimientos mínimos por parte de los funcionarios o trabajadores de la entidad administrativa, lo que conlleva se imponga una sanción sin verificación del daño objetivo o lo que es la verificación del daño en concreto (afectación a una huaca, recinto, andenería) debido



a que en la mayoría de los casos -no existe una adecuada- labor de determinación de la responsabilidad del administrado, puesto que la labor solo es llevada en gabinete o en un escritorio.

Por otro lado, la configuración de los vicios, se dan tanto, por deslinde normativo, aporte probatorio de cargo o descargo y el mismo procedimiento; sustento, que da cuenta, que en el país no existe una regulación expresa de tales vicios procedimentales, -mucho menos- existe un sustento que dé cuenta de las repercusiones. Los mismos, que son verificables tanto de casuística y la doctrina jurisprudencial y a nivel nacional como de derecho comparado, tal es el caso de, Colombia, Chile, España, etc.



**Cuadro 3**

**La predictibilidad en el ámbito administrativo sancionador**

***PREVISIÓN NORMATIVA***

**Artículo IV del TUO de la ley 27444 –  
LPAG,**

<b><i>PREVÉ UNA INFORMACIÓN</i></b>	- Veraz	Certeza
	- Completa	Secuencial
	- Confiable	Objetivo

**Análisis:** La predictibilidad -como principio-, aborda una previsibilidad de la futura decisión, la cual no necesariamente infiere una certeza exacta de la decisión, más solo una aproximación; en ella se halla la seguridad jurídica para el administrado, ya que verifica una expectativa en la información tanto procedimental como decisoria, más no una certeza *in situ*. El fundamento de aplicación, se da al momento de emitir la decisión -la cual debe de guardar relación- con todas las anteriores, es decir, una especie de previsibilidad de la decisión y expectativa de la futura decisión; lo que infiere el derecho a la información. Por lo tanto, la entidad administrativa -debe brindar una información- que en suma satisfaga las expectativas de los administrados; lo que además ha de



permitir una adecuada defensa, como medida desincentivadora de solicitudes tendientes al fracaso, o como medida de reducción de la carga de solicitudes inverosímiles.

Es así, que esta información brindada -da cuenta de la secuencia procedimental-, los requisitos, la duración (máxima o mínima) y los posibles resultados; para ello, se tiene una información veraz, que se traduce en la certeza de lo que se viene tramitando; así como completa, llevada a cabo en todo el procedimiento; así como, confiable es decir basado en parámetros normativos u objetivos.



#### Cuadro 4

#### El vicio procedimental en los procedimientos seguidos por el Ministerio de Cultura

<b>Vicios de orden institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Carencia de conocimientos técnicos</b></li><li>- <b>Falta de capacitaciones</b></li></ul>
<b>Vicios de orden normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Propiedad privada</b></li><li>- <b>La falta de delimitación de la zona arqueológica</b></li><li>- <b>La presunción de existencia de bienes</b></li></ul>

**Análisis:** Los vicios procedimentales, son de origen institucional y normativo; los primeros, tienen como fuente la labor deficiente en la labor del personal que realiza la investigación o el recabe de los medios probatorios que determinan la autoría de la comisión de la infracción administrativa. Tal es el caso de inspecciones donde no se halla evidencia de monumentos arqueológicos y que, a pesar de ello, aun se incide en la denuncia y prosecución del PAS; es más se verifican pericias que sin dar cuenta de la existencia de daño alguno infieren la existencia o persisten en hallar responsable cuando en la práctica objetivamente hablando -no existe tal daño-. Además, dentro de este elemento, se halla también la falta de coordinación institucional para la delimitación o poligonización de las áreas donde existe patrimonio cultural o monumento pasible de afectación



(trabajo de campo). Lo que conlleva a generalizar la zona y a presumir un daño inexistente, tal es el caso de las tierras poseídas por las comunidades del país; quienes a título de copropietarios (teóricamente) debido a la inscripción y formalidad ante Registros Públicos, dan cuenta de un conflicto social que involucra los intereses del país y la vivienda digna.

En el segundo aspecto, se tiene los defectos de orden normativo, a través de vacíos o lagunas. Si bien no existe un fundamento que declare taxativamente cuales son los vicios vgr., como se ve por ejemplo en el Art. 219 del Código Civil, tal es el caso de la nulidad de acto jurídico. En el ámbito administrativo no existe tal sustento, lo que impera aún más a verificarse dicho fenómeno. Es así, que en el PAS llevado a cabo por el Ministerio de Cultura el vicio que infiere en el procedimiento para sancionar una posible comisión de infracciones contra la Ley 28296 Ley General de Patrimonio Cultural a través de la presunción esgrime una puerta abierta para que se lleve a cabo un procedimiento. Es más, según la data, en el país se regula la sanción por infracción al patrimonio cultural a través de la Ley 28296, empero, a través del Código Penal se verifica también dicha sanción, lo que hace presumir la existencia de ley en blanco.



**Resultados de fuente documental –análisis de resoluciones**

**Cuadro 5**

**Ficha de análisis documental**

<p><b>Datos</b></p>	<p><b>Resolución</b> : Resolución Directoral N° 881-2021-DDC-CUS/MC</p> <p><b>Entidad</b> : Dirección Desconcentrada de Cusco.</p> <p><b>Administrado</b> : W.S.G.</p>
<p><b>Hechos relevantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al administrado, se le insta proceso administrativo sancionador por haber infringido la ley 28296.</li> <li>- Según señala en el procedimiento la DDC, el administrado con la construcción de su vivienda ha alterado el valor paisajístico y el contorno del Parque Arqueológico de Pumamarca; ha generado una alteración grave.</li> <li>- Con la conducta el administrado ha infringido el literal b) del artículo 20 e incumplido la obligación prevista en el numeral 22.1 del art. 22 de la ley 28296.</li> <li>- Es pasible de la sanción prevista en los literales e), f) numeral 49.1 del artículo 49 de la ley 28296.</li> <li>- Conforme las diversas opiniones se ha determinado la presunta afectación al patrimonio cultural de la nación.</li> </ul>



<p><b>Aspectos a tomar en cuenta</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Procedimiento administrativo sancionador.</li><li>- Actuaciones administrativas.</li><li>- Imposición de medidas.</li><li>- Presunta infracción.</li><li>- Imposición de sanción.</li></ul>
<p><b>Análisis</b></p>	<p>Se ha seguido un procedimiento sancionador en contra del administrado quien es un propietario de un bien privado, que conforma una A.P.V. (El Mirador-San Sebastián) en la cual se ha llevado a cabo diversas diligencias como la inspección en la vivienda y la paralización de la construcción. Es más conforme lo verificado, no se ha identificado el bien afectado, empero conforme las diversas opiniones legales y técnicas, se ha optado por imponer una sanción administrativa, así como la orden de la demolición de la vivienda. Ya que según sus argumentos del órgano instructor, se ha verificado una afectación al patrimonio cultural, solo por la presunción de que el bien se encuentra en una zona declarada como parque arqueológico pese a que la zona se encuentra consolidada (servicios básicos).</p>



**Cuadro 6**

**Ficha de análisis documental**

<p><b>Datos</b></p>	<p><b>Resolución</b> : Resolución Directoral N° 1177-2021-DDC-CUS/MC</p> <p><b>Entidad</b> : Dirección Desconcentrada de Cusco.</p> <p><b>Administrado</b> : E.C.H.</p>
<p><b>Hechos relevantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al administrado, se le insta proceso administrativo sancionador por haber infringido la ley 28296.</li> <li>- Según señala en el procedimiento la DDC, el administrado con la construcción de su vivienda ha alterado el valor paisajístico y el contorno del Parque Arqueológico de Sacsayhuaman; ha generado una alteración grave.</li> <li>- Con la conducta el administrado ha infringido el literal b) del artículo 20 e incumplido la obligación prevista en el numeral 22.1 del art. 22 de la ley 28296.</li> <li>- Es pasible de la sanción de demolición prevista en los literales f). numeral 49.1 del artículo 49 de la ley 28296.</li> <li>- Conforme las diversas opiniones se ha determinado la presunta afectación al patrimonio cultural de la nación.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimiento administrativo sancionador.</li> <li>- Actuaciones administrativas.</li> </ul>



<b>Aspectos a tomar en cuenta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Imposición de medidas.</li><li>- Presunta infracción.</li><li>- Imposición de sanción.</li></ul>
<b>Análisis</b>	<p>El procedimiento sancionador fue seguido en contra del administrado es miembro de la comunidad Fortaleza Sacsayhuaman. Según las diversas diligencias como la inspección en la vivienda y la paralización de la construcción. Si bien, no se ha identificado el bien afectado, conforme las diversas opiniones legales y técnicas, se ha optado por imponer una sanción administrativa consistente en la demolición de la vivienda, ya que según sus argumentos del órgano instructor, se ha verificado una afectación al patrimonio cultural, solo por la presunción de que el bien se encuentra en una zona declarada como parque arqueológico pese a que la comunidad se encuentra consolidada (servicios básicos),</p> <p>Es más, se ha impuesto como medida correctiva que el administrado deje libre de escombros y material de desmonte, así como el retiro de las estructuras soterradas; pese a que no se ha verificado la existencia real de algún monumento arqueológico.</p>



Cuadro 7

Ficha de análisis documental

<p><b>Datos</b></p>	<p><b>Resolución</b> : Resolución Directoral N° 223-2019-DDC-CUS/MC  <b>Entidad</b> : Dirección Desconcentrada de Cusco.  <b>Administrado</b> : E.Q.Q.</p>
<p><b>Hechos relevantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al administrado, se le insta proceso administrativo sancionador por haber infringido la ley 28296.</li> <li>- Según señala en el procedimiento la DDC, el administrado con la construcción de su vivienda, ha alterado el valor paisajístico y el contorno del Parque Arqueológico de Huayarcocha.</li> <li>- Con la conducta el administrado ha infringido el literal b) del artículo 20 e incumplido la obligación prevista en el numeral 22.1 del art. 22 de la ley 28296.</li> <li>- Es pasible de la sanción de multa y demolición prevista en los literales e), f) numeral 49.1 del artículo 49 de la ley 28296.</li> <li>- Conforme las diversas opiniones se ha determinado la presunta afectación al patrimonio cultural de la nación.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimiento administrativo sancionador.</li> <li>- Actuaciones administrativas.</li> <li>- Imposición de medidas.</li> </ul>



<b>Aspectos a tomar en cuenta</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Presunta infracción.</li><li>- Imposición de sanción.</li></ul>
<b>Análisis</b>	<p>Se ha seguido un proceso administrativo sancionador en contra del administrado, en el cual se ha dispuesto el inicio del procedimiento sancionador; ello debido a que se ha verificado la existencia de comisión de infracción, por supuestamente haber infringido el literal b) del artículo 20 e incumplido la obligación prevista en el numeral 22.1 del art. 22 de la ley 28296, ya que con la construcción de su vivienda ha generado una alteración del paisaje natural y cultural del parque arqueológico de Sacsayhuaman.</p> <p>Si bien, la administrada es miembro de la comunidad campesina de Huayarcocha (comunera calificada), este no fue tomado en cuenta, pese a que en la zona donde se encuentra la comunidad, no existe monumento arqueológico a dañar, además que dicha comunidad está inscrita en los registros públicos y conforme a la documentación incluso anterior a la declaratoria como patrimonio cultural.</p>



Cuadro 8

Ficha de análisis documental

<p><b>Datos</b></p>	<p><b>Resolución</b> : Resolución Subdirectoral N° 265-2020-DDC-CUS/MC  <b>Entidad</b> : Dirección Desconcentrada de Cusco.  <b>Administrado</b> : F.C.P.</p>
<p><b>Hechos relevantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al administrado, se le insta proceso administrativo sancionador por haber infringido la ley 28296.</li> <li>- Según señala en el procedimiento la DDC, el administrado con la construcción de su vivienda ha alterado el valor paisajístico y el contorno del Parque Arqueológico de Sacsayhuaman.</li> <li>- Con la conducta el administrado ha infringido el literal b) del artículo 20 e incumplido la obligación prevista en el numeral 22.1 del art. 22 de la ley 28296.</li> <li>- Es pasible de la sanción prevista en los literales e), f) numeral 49.1 del artículo 49 de la ley 28296.</li> <li>- Conforme las diversas opiniones se ha determinado la presunta afectación al patrimonio cultural de la nación.</li> </ul>
<p><b>Aspectos a tomar en cuenta</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedimiento administrativo sancionador.</li> <li>- Actuaciones administrativas.</li> <li>- Imposición de medidas.</li> <li>- Presunta infracción.</li> </ul>



	<p>– Imposición de sanción.</p>
<p><b>Análisis</b></p>	<p>Conforme lo señalado por el órgano instructor de la DDC se ha dispuesto investigar la presunta comisión de infracción contra la ley 28296 –Ley del Patrimonio Cultural. Es así, que se ha seguido el procedimiento sancionador en contra de la administrada, quien además es comunera calificada de la comunidad campesina de Huayarcocha.</p> <p>Según se ha verificado existe presunción de afectación al patrimonio cultural, ya que señala el ministerio de cultura que con la construcción y remoción de suelos que ha realizado la administrada, habría alterado el paisaje cultural del parque arqueológico. Lo cual es falso, puesto que no existe prueba pericial que haya determinado ello.</p>



## CONCLUSIONES

### **Primero.**

El Procedimiento Administrativo Sancionador arribado por el Ministerio de Cultura, contiene vicios procedimentales que infieren en la predictibilidad de la decisión, lo que conlleva a generar en los administrados una idea equivocada de dicho procedimiento en su contra, ya que esperan que se les exima de responsabilidad, debido a la inexistencia de daño contra el patrimonio cultural; estos vicios a su vez, generan una afectación a los derechos de los administrados, tal es el caso de la legalidad, el plazo razonable y el *nem bis in ídem*, puesto que se aprecia un procedimiento sin salida y sancionable, donde la sanción impuesta oscila desde desde la paralización, la imposición de multas e incluso la orden de demolición de la vivienda.

### **Segundo.**

El Procedimiento Administrativo Sancionador -seguido por infracción contra la ley del patrimonio cultural-, da cuenta de una restricción a la predictibilidad, debido a la incorrecta imposición de sanciones, incluso, en este se aprecia un procedimiento no predecible, lo que, en muchos de los casos, vulnera el derecho a la vivienda digna de los administrados, por la sanción impuesta y porque, se verifica que estas recaen sobre hechos que no deben de ser sancionados y peor aún, frente a la inexistencia de un daño o afectación a monumento arqueológico alguno.

### **Tercero.**

Los vicios que se verifican en el Procedimiento Administrativo Sancionador a consecuencia de la infracción contra la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación-, son de orden normativo y



funcional, recayendo como primer vicio, la caducidad y continuación del procedimiento, la reconducencia del caso administrativo al ámbito penal; en el segundo supuesto, se verifica la imposición de sanción sin la plena existencia del daño objetivo, debido a que en la mayoría de los casos no existe una adecuada labor de determinación de la responsabilidad del administrado.

**Cuarto.**

Conforme lo verificado, los vicios procedimentales, generan una implicancia negativa en el administrado, quien en la mayoría de los casos es miembro de una comunidad campesina, y que según la sanción impuesta, se le impide realizar cualquier acto sobre el bien de su propiedad (como es la construcción, modificación, mejoramiento, etc.) es decir, se les limita el uso y disfrute de dichos bienes, pese a que no existe afectación de monumento arqueológico, mucho menos, una afectación objetiva de bien alguno.



## RECOMENDACIONES

### **Primero.**

Se recomienda a las direcciones desconcentradas del Ministerio de Cultura, tomar en cuenta los vicios procedimentales del procedimiento sancionador a fin de evitar la afectación a la predictibilidad de la emisión de las decisiones y con ello, la afectación de los derechos de los administrados.

### **Segundo.**

Se recomienda a las direcciones desconcentradas del Ministerio de Cultura en el procedimiento administrativo sancionador, a la hora de imponer sanciones a los administrados, se cercioren de la responsabilidad efectiva o del daño ocasionado al patrimonio cultural.

### **Tercero.**

Se recomienda al Ministerio de Cultura, la creación de cuadernos de trabajo en la cual se aborde los criterios vinculantes sobre la imposición de sanciones por comisión de infracciones contra la ley 28296 y así dotar de predictibilidad las decisiones futuras.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaro Cosquillo , F., & Alvarez Grabel , J. M. (2019). *Patologías de la motivación en las sentencias sobre cumplimiento de convenios colectivos y la tutela jurisdiccional efectiva en los juzgados laborales de Huancayo, 2016- 2017 (Tesis pre grado)*. Huancayo : Universidad Peruana Los Andes .

Arista Zerga , A. (s.f.). *La protección del patrimonio cultural como derecho cultural: El caso peruano*. Obtenido de Cuadernos electronicos : [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mYGcsrnYLYEJ:https://pradpi.es/cuadernos/8/2\\_Adriana\\_Arista.pdf+&cd=18&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mYGcsrnYLYEJ:https://pradpi.es/cuadernos/8/2_Adriana_Arista.pdf+&cd=18&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe)

Arruda Alvim Wambier, T. (2010). La uniformidad y la estabilidad de la jurisprudencia y el estado de derecho - civil law y common law. *THEMIS 58 - Revista de Derecho*, 71-80.

Barrera Perez, A. P. (2019). *¿Nos examinan igual? El criterio en la aplicación del Principio de Predictibilidad o Confianza Legítima en los pronunciamientos del Tribunal de Contrataciones del OSCE (Trabajo académico de segunda especialidad)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Benavente Chorres, H. (2009). La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano. *Opinión Jurídica*, Vol. 8, No. 15, 29-44.



- Brewer-Carias , A. R. (2011). La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444). *Revista de la facultad de Derecho de la PUCP*, 47-76.
- Curi Portocarrero, P. (2018). La potestad sancionadora de la administración pública y sus principios. *Justicia y Derechos humanos: Revista del ministerio de Justicia y derechos humanos*, 85-113.
- Fernandez Gambon , G., & Guzman Ramos Shenk , A. (2005). Patrimonio industrial y rutas turísticas culturales: Algunas propuestas para Argentina. *Cuadernos de Turismo 15 - Univesidad Nacional de Centro de la Provincia de Buenos Aires CINEA*, 97-112.
- Garcia de Enterría , E. (1958). Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos. *Revista de admInistracion publica N° 27 - CEPC - España*, 63-83.
- Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del procedimiento administrativo general* . Lima : Pacifico .
- Huamán Ordóñez, L. A. (2020). Infracción, sanción y otras instituciones jurídicas de Derecho administrativo no necesariamente emparentadas con el sancionador. *Revista Derecho & Sociedad, N° 54* , 187-204.
- Huapaya Tapia , R. A. (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais, vol. 2 | n. 1 | janeiro/abril*, 137-167.



Macassi Zavala , J. P., & Salazar Ortiz , E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I)*, pp. 337-356.

Mamani Cusiatau , V. A. (2017). *Los principios de iagual aplicacion de la ley y predictibilidad judicial en las sentencias de vista sobre cambio de nombre, en el Distrito Judicial de Arequipa (Periodo: enero 2015 - setiembre 2017) (Tesis de Maestria)* . Arequipa : Universidad Nacional de San Agustin .

Martínez Gutiérrez, R. (2010). El Procedimiento Administrativo electrónico en los ordenamientos Peruano y Español. *Revista de derecho administrativo de la PUCP N° 9*, 95-113.

Montero Cartes, C. I. (2021). Reflexiones entorno a la construccion de la nocion de sancion juridica; el indispensable recurso a la teoria general a objeto de distinguir la sancion administrativa de la pena judicial . *Revista de Derecho Público: Teoría y Método; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales Vol. 4*, 125-152.

Morales Hervias , R. (2005). Contrato invalido . *El Derecho Civil en el Perú. Visión de la Doctrina Nacional y Extranjera luego de 20 Años de Vigencia del Código Civil de 1984 / N° 58* , 101-129.

Mormonotoy Ccanahuire , C. C. (2017). *Aplicación de la sanción pecuniaria del Indecopi a los infractores del código de protección y defensa del consumidor según los criterios utilizados por la Comisión de Protección del Consumidor de la Oficina Regional del Indecopi-Cusco, 2014-2016. (Tesis)*. Cusco : Universidad Andina del Cusco .



Moron Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Lima:  
GACETA JURIDICA.

Mory Acuña, R. C. (2018). *Análisis del ordenamiento jurídico vinculado a la protección del Patrimonio Cultural en el Perú (Tesis)*. Lima : Universidad Cesar Vallejo .

Patrón Bedoya, P., & Díaz García, M. (s.f.). *Procedimiento administrativo electronico*. Obtenido de [unife.edu.pe: https://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/derecho/lumen14/08%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO.pdf](https://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/derecho/lumen14/08%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO.pdf)

Posada Valencia, M. D. (2020). *La Confianza Legítima en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Tributario del Impuesto Vehicular en el Departamento de Antioquia (Tesis Maestria)* ). Medellin : Universidad Autonoma Latinoamericana .

Ramirez, J. (s.f). *La regla de reconocimiento. Una somera vision de la tesis de Hart y Lipkin*. Obtenido de Uba.ar: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/79/lecciones-y-ensayos-79-paginas-163-185.pdf>

Rodríguez Arana, J. (2013). El principio general del derecho de confianza legitima . *Ciencia Jurídica. Departamento de Derecho. División de Derecho Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato - Año 1, No.4* , 59-70.

Rodríguez-Arana , J., & Sendín, M. Á. (2009). *Derecho administrativo Español; Acto admInistrativo, Procedimiento administravo y revision de la actuacion administrativa* . España : Gesbiblo, S. L.



Troncoso , C. A., & Almiron , A. V. (2005). Turismo y patrimonio. Hacia una relectura de sus relaciones. *Aportes y transferencias Vol 1 N° 009 -Universidad de Mar de Plata*, 56-74.



## ANEXOS



Anexo 1: Matriz de consistencia

**TITULO: VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA PREDICTIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR INFRACCIÓN CONTRA LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE CUSCO**

EL PROBLEMA	EL OBJETIVO	HIPOTESIS DE TRABAJO	CATEGORIAS DE ESTUDIO	LA METODOLOGIA
<p><b>Problema general</b></p> <p>¿Cómo los vicios procedimentales influyen en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco?</p> <p><b>Problemas específicos</b></p> <p>1°. ¿Cómo se manifiesta la predictibilidad en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?</p> <p>2°. ¿Qué vicios procedimentales se verifican en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?</p> <p>1°. ¿Cómo implican a los administrados, los vicios procedimentales del procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural?</p>	<p><b>Objetivo general</b></p> <p>Identificar como los vicios influyen en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco.</p> <p><b>Objetivos específicos.</b></p> <p>1°. Identificar cómo se manifiesta la predictibilidad en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.</p> <p>2°. Identificar los vicios procedimentales que se verifican en el procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.</p> <p>3°. Identificar cómo implican a los administrados, los vicios procedimentales del procedimiento administrativo sancionador por infracción contra la ley del patrimonio cultural.</p>	<p><b>Hipótesis general</b></p> <p>Los vicios del procedimiento sancionador influyen significativamente en la predictibilidad del procedimiento administrativo sancionador por infracciones contra la ley del patrimonio cultural en la ciudad de Cusco, ya que afectan los derechos de los administrados (legalidad, plazo razonable, nem bis in ídem)</p>	<p><b>C 1: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b></p> <p><b>Subcategorías</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Regulación (base legal)</li> <li>Finalidad</li> <li>Etapas</li> </ol> <p><b>C2: LA PREDICTIBILIDAD</b></p> <p><b>Subcategorías</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Concepto</li> <li>Regulación</li> <li>Finalidad</li> </ol> <p><b>C 3: LOS VICIOS PROCEDIMENTALES</b></p> <p><b>Subcategorías</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Concepto</li> <li>Caracterizas</li> <li>Consecuencias</li> </ol>	<p><b>Tipo:</b> Básica <b>Nivel:</b> Descriptivo Explicativo <b>Enfoque:</b> Cualitativo</p> <p><b>Espacio –temporal</b> Cusco - 2021</p> <p><b>Unidades de análisis</b> - resoluciones emitidas por el Ministerio de Cultura de Cusco.</p> <p><b>Técnicas e instrumentos de recolección de datos</b></p> <p><b>a. Técnicas</b> - Documental</p> <p><b>b. Instrumentos</b> - Ficha de análisis documental</p>



**Anexo 2 - Ficha de análisis documental**

<b>Datos</b>	
<b>Hechos relevantes</b>	
<b>Aspectos a tomar en cuenta</b>	
<b>Análisis</b>	

**Fuente** - Elaboración propia