

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA LA INTANGIBILIDAD Y PROTECCIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA VIAL ANDINO QHAPAQ ÑAN

El Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ – VOCES DEL PUEBLO – BLOQUE MAGISTERIAL** a iniciativa del Congresista **Elías Marcial Varas Meléndez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA LA INTANGIBILIDAD Y PROTECCIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA VIAL ANDINO QHAPAQ ÑAN

CÁPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar la intangibilidad y protección integral del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, comprendiendo sus tramos principales, caminos secundarios y sitios asociados, así como establecer el régimen de protección, prohibiciones, alcances y competencias para garantizar su conservación, integridad física, histórica, cultural, paisajística y espiritual.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La intangibilidad establecida por la presente ley abarca:

- a) El trazado principal del Qhapaq Ñan reconocido por el Estado peruano y por la Declaratoria de Patrimonio Mundial inscrita por la UNESCO.
- b) Los caminos secundarios o complementarios vinculados al trazado principal.
- c) Los sitios asociados, incluyendo tambos, chasquiuisas, conjuntos arqueológicos, puentes, áreas de descanso, apachetas, zonas ceremoniales y demás bienes culturales vinculados al sistema vial.
- d) La franja de protección establecida a ambos lados del eje del camino o elemento asociado, conforme a lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3.- Principio de intangibilidad

Declarase intangible el Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan. En virtud de dicha intangibilidad, se prohíbe toda actividad, obra, proyecto, intervención o uso que pueda afectar, deteriorar, fragmentar, modificar, destruir o comprometer la integridad física, material, cultural, paisajística o espiritual del camino, sus tramos y sitios asociados, sin perjuicio de las excepciones expresamente establecidas en la presente ley.

Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de esta ley, se entiende por:

- a) Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan:** Conjunto de caminos, rutas, estructuras, sitios arqueológicos y espacios culturales asociados, construidos en época prehispánica y reconocidos como Patrimonio Mundial.
- b) Sitios asociados:** Tambos, chasquiuisis, apachetas, puentes, conjuntos arqueológicos, zonas rituales, espacios ceremoniales y demás elementos vinculados funcional o simbólicamente al sistema vial.
- c) Franja de protección:** Área adyacente al Sistema Vial Andino en la cual rigen prohibiciones específicas para proteger su integridad y evitar impactos directos o indirectos.
- d) Intervención permitida:** Aquella actividad que, por su naturaleza, finalidad y aprobación técnica, contribuye a la conservación, investigación, restauración, prevención de riesgos o gestión cultural del Qhapaq Ñan.

Artículo 5.- Autoridad competente

El Ministerio de Cultura es la autoridad competente para la gestión, protección, supervisión, autorización y fiscalización del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, las comunidades campesinas y nativas, y las entidades responsables del Patrimonio Mundial.

CAPÍTULO II RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

Artículo 6.- Alcances de la protección

La protección integral establecida por la presente ley comprende la conservación, integridad física, cultural, paisajística y espiritual del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, sus tramos principales, caminos secundarios, sitios asociados y espacios de significación cultural, conforme a los criterios técnicos del Ministerio de Cultura.

Artículo 7.- Franja de protección obligatoria

7.1 El Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan y sus sitios asociados cuentan con una franja obligatoria de protección, cuyo ancho técnico es determinado por el Ministerio de Cultura mediante **resolución ministerial**, considerando criterios arqueológicos, paisajísticos, geográficos, de conservación y de gestión del riesgo de desastres.

7.2 La delimitación de la franja de protección deberá ser incorporada al inventario nacional del Qhapaq Ñan y tendrá carácter vinculante para las entidades del Estado en materia de ordenamiento territorial, autorizaciones, infraestructura y fiscalización.

7.3 Ninguna norma regional o municipal podrá reducir la franja de protección determinada por el Ministerio de Cultura.

CAPÍTULO III

GESTIÓN, SUPERVISIÓN Y RESPONSABILIDADES

Artículo 8.- Rol del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura es la entidad rectora en la gestión, protección, conservación, defensa, supervisión y fiscalización del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan. Para dicho fin:

- a) Dicta las disposiciones técnicas y administrativas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.
- b) Emite la resolución ministerial que determina la franja de protección.
- c) Administra y actualiza el inventario nacional del Qhapaq Ñan.
- d) Evalúa, autoriza o deniega toda intervención dentro del área protegida y su franja.
- e) Coordina con gobiernos regionales, locales y comunidades para la gestión cultural y protección.

Artículo 9.- Participación de los gobiernos regionales

9.1 Los gobiernos regionales, en el marco de sus competencias, apoyan en la protección del Qhapaq Ñan mediante:

- a) Incorporación obligatoria del Qhapaq Ñan en sus instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental.
- b) Supervisión y control de actividades que puedan afectar la integridad del sistema vial.
- c) Reporte inmediato al Ministerio de Cultura de cualquier afectación, riesgo o actividad no autorizada.
- d) Promoción de rutas turísticas culturales sostenibles, en coordinación con Cultura y las comunidades locales.

9.2 Los gobiernos regionales no pueden aprobar proyectos, autorizaciones ni permisos que contravengan esta ley.

Artículo 10.- Obligaciones de los gobiernos locales

Los gobiernos locales (provinciales y distritales) tienen las siguientes obligaciones:

- a) Incorporar los tramos del Qhapaq Ñan dentro de sus Planes de Desarrollo Urbano y Rural, señalando su condición de intangible.
- b) Impedir habilitaciones urbanas, parcelaciones, apertura de caminos, obras o actividades prohibidas por esta ley.
- c) Emitir medidas preventivas inmediatas ante riesgos de afectación.
- d) Coordinar con el Ministerio de Cultura las intervenciones necesarias para protección, mantenimiento y señalización.
- e) Realizar campañas locales de protección y educación patrimonial.

Artículo 11.- Participación de las comunidades campesinas y nativas

11.1 Las comunidades campesinas y nativas ubicadas en el ámbito del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan participan en su conservación y gestión, conforme a lo siguiente:

- a) Colaboran en la vigilancia comunal del patrimonio.

- b) Informan al Ministerio de Cultura sobre riesgos, daños o actividades irregulares.
- c) Pueden desarrollar actividades culturales y rituales tradicionales, previa coordinación.
- d) Participan en programas de turismo sostenible, educación patrimonial y uso social del Qhapaq Ñan.

11.2 Ninguna actividad comunal puede contravenir las prohibiciones establecidas por esta ley.

Artículo 12.- Fiscalización interinstitucional

La fiscalización del cumplimiento de la presente ley está a cargo de:

- a) El Ministerio de Cultura, como entidad rectora.
- b) Los gobiernos regionales, en el marco de sus competencias.
- c) Los gobiernos locales, como primera línea de control territorial.
- d) La Policía Nacional del Perú, en apoyo a las acciones de protección del patrimonio cultural.
- e) El Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental y la Fiscalía de Patrimonio Cultural, cuando corresponda.

Artículo 13.- Informe anual de estado de conservación

El Ministerio de Cultura presenta anualmente un informe público sobre:

- a) Estado de conservación de los tramos del Qhapaq Ñan.
- b) Riesgos identificados y acciones adoptadas.
- c) Avances en gestión, señalización, investigación y turismo sostenible.
- d) Intervenciones no autorizadas detectadas y sancionadas.

El informe es remitido a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República.

CAPÍTULO IV INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 14.- Sanciones

El incumplimiento de las prohibiciones, obligaciones y disposiciones establecidas en la presente ley será sancionado de acuerdo con la normativa de protección del patrimonio cultural, la normativa ambiental y el régimen administrativo sancionador vigente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Adecuación normativa del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura adecúa sus normas, lineamientos, protocolos y procedimientos técnicos a lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de 120 días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.

Segunda.- Delimitación oficial de la franja de protección

En un plazo máximo de 180 días calendario, el Ministerio de Cultura emite la resolución ministerial que determina el ancho técnico, criterios de delimitación y ámbito específico de la

franja obligatoria de protección del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, la cual se incorpora al inventario nacional.

Tercera.- Coordinación intersectorial obligatoria

Todas las entidades del Estado, especialmente los gobiernos regionales y locales, deben adecuar sus instrumentos de planificación territorial, ambiental, vial y de infraestructura a lo establecido en la presente ley, bajo responsabilidad.

Cuarta.- Proyectos en curso

Los proyectos de infraestructura, obras públicas, habilitaciones urbanas o actividades productivas que se encuentren en ejecución o trámite y que se superpongan al Qhapaq Ñan o a su franja de protección quedan suspendidos hasta que el Ministerio de Cultura emita la evaluación técnica correspondiente.

Quinta.- Declaratoria de Intangibilidad

Declárese intangible, inalienable e imprescriptible la integridad de los terrenos que comprenden el Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, a fin de disminuir y mitigar el impacto ambiental negativo y la recuperación de las áreas que comprenden el Qhapaq Ñan.

Sexta.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, sin perjuicio de la posibilidad de gestionar cooperación internacional, fondos concursables y mecanismos de financiamiento para la conservación del patrimonio cultural.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Incorporación inmediata al inventario nacional

Hasta la emisión de la resolución ministerial que delimita la franja de protección, se considera como ámbito provisional de protección la delimitación existente en el inventario nacional del Qhapaq Ñan, administrado por el Ministerio de Cultura.

Segunda.- Priorización de tramos en riesgo

En los primeros 12 meses de vigencia de la presente ley, el Ministerio de Cultura prioriza la identificación, señalización y protección de los tramos del Qhapaq Ñan que presenten:

- a) Riesgo de destrucción o afectación por actividades antrópicas.
- b) Riesgos geodinámicos, huaicos o deslizamientos.
- c) Sobreposición con proyectos de infraestructura o habilitaciones urbanas.

El informe de priorización se publica en el portal institucional del Ministerio de Cultura.

Tercera. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



ELÍAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

ELIAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

PROBLEMA QUE MOTIVA LA PROPUESTA

El Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan constituye uno de los patrimonios culturales más importantes del país por su dimensión histórica, simbólica y territorial. Sin embargo, en las últimas décadas distintos tramos de esta red vial han venido enfrentando un deterioro constante debido a múltiples intervenciones no reguladas. En varias zonas del territorio andino, el crecimiento urbano desordenado, la apertura de trochas y caminos improvisados, la expansión de actividades agrícolas o pecuarias sobre áreas arqueológicas, así como el tránsito de vehículos y maquinaria pesada, han generado afectaciones directas e indirectas sobre la estructura física del camino y sobre los espacios culturales que lo rodean. Este proceso, sumado a la falta de una protección legal homogénea a nivel nacional, coloca al Qhapaq Ñan en una situación de vulnerabilidad frente a actividades humanas que avanzan más rápido que los mecanismos de control del Estado.

A ello se suma que, en muchos territorios, no existe claridad para autoridades locales, operadores privados o comunidades sobre cuáles son los límites del sistema vial y qué actividades son compatibles o no con su conservación. La ausencia de una norma que declare su intangibilidad integral genera vacíos que dificultan la actuación oportuna de las entidades competentes, permitiendo que se realicen obras o intervenciones antes de que puedan ser evaluadas por la autoridad cultural. Esta falta de uniformidad normativa hace que cada tramo dependa de resoluciones parciales, inventarios locales o interpretaciones fragmentadas, lo que genera desigualdad en los niveles de protección y facilita que ocurran daños irreversibles sin la debida anticipación.

Por otro lado, la presión de actividades económicas, el crecimiento demográfico y los cambios en el uso del suelo han incrementado las situaciones de riesgo. En grandes extensiones del Qhapaq Ñan todavía no existe señalización suficiente, vigilancia activa ni una delimitación ordenada que permita a la población identificar claramente que se trata de un bien cultural protegido. Cuando esto ocurre, cualquier intervención sobre el terreno —ya sea un camino vecinal, una ampliación agrícola, una zanja o una obra menor— puede generar afectaciones que, aunque pequeñas en apariencia, terminan fragmentando o destruyendo gradualmente la integridad del sistema vial.

El Qhapaq Ñan se encuentra expuesto a un deterioro continuo por causas evitables y que el Estado, aun con esfuerzos existentes, no cuenta con un instrumento legal que lo proteja de manera integral, obligatoria y uniforme en todo el territorio nacional. La falta de una declaración de intangibilidad, de criterios comunes para su manejo y de prohibiciones claras que sean exigibles a todas las autoridades, hace imprescindible la



aprobación de una ley que establezca un régimen de protección robusto, coherente y acorde con la importancia cultural del legado que representa el Sistema Vial Andino.

ESTADO ACTUAL FÁCTICO

En la actualidad, el Qhapaq Ñan se extiende por diversos departamentos del país atravesando territorios rurales, urbanos y zonas de expansión. La diversidad geográfica y social por donde discurre esta red vial hace que sus tramos se encuentren expuestos a distintos tipos de presiones e impactos. En varias localidades, el crecimiento urbano no planificado ha generado que viviendas, cercos perimétricos, caminos vecinales y habilitaciones informales se aproximen peligrosamente al trazo del camino prehispánico o incluso se superpongan sobre él. Esta situación responde, en gran medida, a la falta de información accesible sobre los límites exactos de los tramos y a la inexistencia de una señalización permanente que advierta a la población sobre la presencia de un bien cultural protegido.

Asimismo, en zonas agrícolas y ganaderas, la ampliación de chacras, la remoción de terrenos, el uso de maquinaria y la construcción de pequeñas infraestructuras rurales han afectado gradualmente la superficie y las estructuras asociadas al Qhapaq Ñan. En muchos casos, estos impactos no se producen de manera intencional, sino por desconocimiento de que el área forma parte del sistema vial ancestral. Sin embargo, el resultado es el mismo: pérdida de continuidad, alteración de taludes, erosión del camino y desaparición de elementos constructivos que forman parte de su valor cultural.

En otros territorios, la apertura de trochas improvisadas o caminos carrozables ha fragmentado tramos completos del Qhapaq Ñan. La necesidad de conexión entre comunidades, sumada a la ausencia de rutas formalmente planificadas, ha provocado que algunas autoridades locales o pobladores habiliten accesos sin contar con autorizaciones culturales, generando cortes sobre muros, plataformas o calzadas antiguas. Esto ocurre especialmente donde el camino ancestral coincide con rutas de tránsito moderno o donde se percibe que el área no tiene protección alguna.

A esta situación se suma la falta de vigilancia constante, principalmente en zonas alejadas o de difícil acceso. La limitada capacidad operativa del Estado para supervisar rutas extensas y dispersas implica que muchas afectaciones recién se identifiquen cuando el daño es evidente o irreversible. Además, la falta de coordinación entre entidades públicas —especialmente entre gobiernos locales, gobiernos regionales y el Ministerio de Cultura— provoca que decisiones sobre obras o autorizaciones de uso del suelo se tomen sin considerar previamente la presencia del Qhapaq Ñan.

Otra realidad fáctica importante es que, aunque existen tramos declarados e inventariados por la autoridad cultural, en muchos casos la población y las autoridades locales desconocen su ubicación exacta, su valor patrimonial o los alcances legales de su protección. Esto genera un entorno de informalidad y confusión en el cual pueden



presentarse conflictos, intervenciones sin control o incluso actos de destrucción bajo la percepción de que no existe una restricción efectiva.

El Qhapaq Ñan se encuentra expuesto a procesos de deterioro acumulativo en diferentes regiones del país, debido a intervenciones humanas que avanzan más rápido que la capacidad del Estado para regularlas y supervisarlas. Esta situación hace evidente la necesidad de establecer un marco legal claro, uniforme y vinculante para garantizar su conservación permanente y su transmisión a las futuras generaciones.

ESTADO ACTUAL JURÍDICO

El marco jurídico vigente reconoce al Qhapaq Ñan como parte del Patrimonio Cultural de la Nación, lo cual le otorga protección general conforme a la Constitución y a la Ley General del Patrimonio Cultural. Sin embargo, esta protección es principalmente declarativa y se aplica de manera fragmentada, dependiendo de las resoluciones específicas que el Ministerio de Cultura emite para determinados tramos o sitios asociados. En la práctica, esto significa que solo algunas partes del sistema vial cuentan con delimitaciones claras, fichas técnicas actualizadas o medidas de protección formalizadas, mientras que otras extensiones permanecen bajo una protección legal genérica que no establece prohibiciones ni obligaciones específicas.

La normativa actual tampoco define una intangibilidad integral y homogénea que abarque a todo el Qhapaq Ñan a nivel nacional. La Ley General del Patrimonio Cultural establece principios y lineamientos generales, pero no contempla franjas de protección obligatorias, prohibiciones precisas ni un régimen articulado de gestión entre entidades del Estado. Asimismo, la protección efectiva depende de la existencia de delimitaciones aprobadas caso por caso, lo que genera que muchos tramos, especialmente aquellos en áreas rurales o de difícil acceso, queden sin una defensa normativa clara ante intervenciones que puedan alterar su integridad.

Por otro lado, las competencias de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento territorial, licencias de obra, habilitaciones urbanas y uso del suelo no siempre están articuladas con la protección del Qhapaq Ñan. La ausencia de una norma de jerarquía legal que obligue explícitamente a estas entidades a considerar la presencia del camino ancestral antes de emitir permisos o ejecutar obras genera brechas que se traducen en autorizaciones incompatibles con la conservación del patrimonio. Este vacío normativo contribuye a que se realicen trabajos, proyectos o actividades sin la evaluación cultural previa correspondiente.

Asimismo, aunque el Perú es Estado Parte de la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO, que obliga a garantizar medidas nacionales de protección y conservación, la aplicación práctica de estos compromisos internacionales se ve limitada por la falta de una norma que integre de manera explícita dichas obligaciones en el marco legal interno. La declaratoria del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial establece la necesidad de



zonas de amortiguamiento, criterios de manejo y mecanismos de protección integral, pero estos lineamientos no se encuentran plenamente traducidos a instrumentos legales de aplicación uniforme en el país.

Por lo tanto, el marco jurídico actual ofrece una base general de protección, pero carece de un sistema coherente y vinculante que asegure la conservación del Qhapaq Ñan en toda su extensión. La dispersión normativa, la falta de delimitaciones integrales y la ausencia de prohibiciones precisas generan un escenario donde las intervenciones no autorizadas pueden ocurrir sin un respaldo legal suficiente para prevenirlas o sancionarlas de manera eficaz. Esta situación hace imprescindible la aprobación de una ley que establezca un régimen de protección claro, uniforme y obligatorio en todo el territorio nacional.

NUEVO ESTADO PROPUESTO

La presente iniciativa legislativa propone establecer un régimen de protección integral para el Qhapaq Ñan que unifique criterios, cierre vacíos normativos y otorgue una defensa efectiva a todo el sistema vial en el territorio nacional. Con la aprobación de la ley, el camino ancestral pasa de un esquema de protección dispersa y dependiente de resoluciones parciales a un marco legal homogéneo y de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado. La declaración de intangibilidad en toda su extensión, acompañada de una franja de protección definida técnicamente por el Ministerio de Cultura, permite que cada tramo y sitio asociado cuente con límites claros y con prohibiciones precisas que eviten intervenciones incompatibles con su conservación.

El nuevo estado normativo también establece obligaciones y responsabilidades diferenciadas para los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos regionales y locales deberán incorporar obligatoriamente la presencia del Qhapaq Ñan en sus instrumentos de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y en la evaluación de obras o proyectos, evitando que se otorguen autorizaciones sin considerar la existencia de este patrimonio cultural. De esta manera, la protección deja de recaer únicamente en la autoridad cultural y se convierte en una tarea compartida y vinculante para todas las entidades públicas.

Asimismo, el nuevo marco legal define con claridad qué actividades están prohibidas y cuáles pueden ser permitidas bajo evaluación cultural, lo que otorga seguridad jurídica tanto a las autoridades como a las comunidades y actores privados. Las intervenciones de conservación, investigación, gestión de riesgos o turismo sostenible podrán realizarse de manera ordenada, mientras que aquellas actividades que impliquen destrucción, alteración o fragmentación del Qhapaq Ñan quedarán expresamente restringidas. Esto contribuye a generar un entorno normativo donde las decisiones sobre el territorio se toman con mayor previsibilidad y coherencia.

El estado propuesto también fortalece el rol del Ministerio de Cultura como ente rector en la gestión del patrimonio cultural, dándole un mandato legal claro para emitir criterios



técnicos, delimitar la franja de protección y supervisar el cumplimiento de las disposiciones establecidas. A la vez, reconoce el papel de las comunidades campesinas y nativas como actores clave en la conservación del Qhapaq Ñan, promoviendo su participación en la vigilancia, el uso cultural y la gestión sostenible de su entorno.

El presente proyecto ley busca transformar el actual escenario de vulnerabilidad y dispersión normativa en uno de protección robusta, articulada y predecible. Al establecer reglas claras, responsabilidades definidas y un régimen de prohibiciones y autorizaciones, el Estado asegura la preservación del Qhapaq Ñan como un legado cultural de alcance nacional y continental, garantizando su continuidad para las generaciones presentes y futuras.

NECESIDAD, OPORTUNIDAD Y VIABILIDAD

La aprobación de la presente ley es necesaria porque la protección del Qhapaq Ñan, tal como se encuentra hoy, no garantiza una defensa efectiva frente a las presiones que se ejercen sobre el territorio donde se ubican sus tramos y sitios asociados. La falta de un marco legal que declare su intangibilidad integral y que establezca prohibiciones uniformes hace que la protección dependa de intervenciones puntuales, de la disponibilidad operativa del Estado o de la existencia de resoluciones previamente emitidas para determinados tramos. En este contexto, los riesgos de daño, destrucción o alteración persisten y pueden materializarse incluso por decisiones adoptadas sin mala intención, pero sin conocimiento claro de los alcances de la protección cultural. Una ley de carácter nacional permite superar estas limitaciones, estableciendo un régimen coherente, obligatorio y capaz de prevenir afectaciones antes de que ocurran.

La oportunidad de la medida se sustenta en que, en los últimos años, el desarrollo territorial, la expansión urbana y las actividades productivas han avanzado a un ritmo acelerado en áreas donde se encuentran partes del Qhapaq Ñan. La ausencia de límites definidos, de señalización suficiente o de criterios uniformes para evaluar intervenciones ha generado un escenario en el que diversas autoridades locales, operadores privados o pobladores adoptan decisiones sobre el uso del suelo sin considerar que se trata de un bien cultural de carácter nacional. En este contexto, contar con una norma clara y vinculante resulta especialmente relevante para ordenar las intervenciones, prevenir conflictos y asegurar que el crecimiento de los territorios no implique la pérdida de un patrimonio histórico irremplazable.

La propuesta también es plenamente viable desde el punto de vista institucional y presupuestal. La ley no crea nuevas entidades ni establece cargas que demanden recursos adicionales del Tesoro Público, sino que se apoya en las capacidades existentes del Ministerio de Cultura, de los gobiernos regionales y locales, y de las comunidades asentadas en el territorio. La delimitación técnica de la franja de protección puede ser desarrollada por el Ministerio de Cultura dentro de sus competencias actuales, utilizando los instrumentos y registros que ya administra. Asimismo, las obligaciones que



se asignan a los gobiernos subnacionales son compatibles con sus funciones legales en materia de ordenamiento territorial, licencias, fiscalización y coordinación con el sector Cultura.

Además, la viabilidad de la medida se refuerza porque la ley no impone prohibiciones absolutas que generen incompatibilidades insalvables con actividades tradicionales o con intervenciones necesarias para la conservación o la gestión de riesgos. Por el contrario, establece un sistema equilibrado que protege el patrimonio sin impedir actividades compatibles, siempre que sean evaluadas y autorizadas técnicamente. Esta flexibilidad permite que la protección del Qhapaq Ñan no se perciba como un obstáculo para el desarrollo local, sino como un marco de manejo responsable y sostenible del territorio.

En conjunto, la necesidad de proteger de manera integral el Qhapaq Ñan, la oportunidad que ofrece el contexto actual para ordenar las intervenciones sobre el territorio y la viabilidad institucional y presupuestal de la propuesta hacen evidente que la aprobación de esta ley constituye una medida adecuada, pertinente y plenamente realizable para garantizar la preservación de este importante legado cultural.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de esta ley genera efectos directos sobre el ordenamiento jurídico en materia de patrimonio cultural, ordenamiento territorial y competencias de los distintos niveles de gobierno. En primer lugar, la norma se inserta dentro del marco constitucional que establece la obligación del Estado de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación. La declaración de intangibilidad del Qhapaq Ñan desarrolla este mandato y convierte en exigible, de manera uniforme en todo el territorio nacional, la conservación del sistema vial andino en su integridad. Esto implica que toda entidad pública deberá adecuar sus decisiones, autorizaciones y proyectos a la condición de área intangible establecida por la ley, evitando la emisión de permisos o actos administrativos que puedan afectar su conservación.

En relación con la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, la norma no la reemplaza ni la modifica, sino que actúa como un complemento específico dirigido a un bien cultural de relevancia excepcional. La Ley N.º 28296 establece principios generales de protección, pero no contiene disposiciones particulares que aborden la dimensión territorial, las franjas de protección o las prohibiciones que deben aplicarse a un sistema vial extenso y articulado como el Qhapaq Ñan. La nueva ley, por lo tanto, opera como una norma especial que desarrolla los criterios establecidos en la ley general y los hace aplicables de forma precisa al patrimonio vial andino, sin generar duplicidad ni contradicciones.

Asimismo, la vigencia de esta ley tiene efectos en la actuación de los gobiernos regionales y locales, cuyas competencias en materia de ordenamiento territorial, licencias, habilitaciones urbanas y obras públicas deben ejercerse en armonía con la declaración de intangibilidad. A partir de la aprobación de la norma, toda decisión que involucre uso del suelo, apertura de vías, construcción de infraestructura o modificación de terrenos en áreas donde se ubica el Qhapaq Ñan deberá considerar la existencia de la franja de protección y los criterios técnicos del Ministerio de Cultura. Esto no implica la modificación de funciones de los gobiernos subnacionales, sino la obligación de ejercerlas con respeto al patrimonio cultural nacional, tal como exige el marco constitucional y la normativa vigente.

La ley también se articula con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO. La declaratoria del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial implica la adopción de medidas internas que aseguren su preservación permanente, tales como zonas de amortiguamiento, criterios de manejo y mecanismos de coordinación interinstitucional. La norma propuesta contribuye a cumplir estos compromisos al establecer un régimen jurídico claro y estable que fortalece la protección del bien inscrito, dotando al Estado peruano de herramientas legales para responder adecuadamente a las exigencias de conservación derivadas de la convención.

Finalmente, la entrada en vigencia de esta ley no modifica ni deroga normas sectoriales preexistentes, sino que establece una disposición coherente de orden superior que orienta su aplicación. La protección del Qhapaq Ñan se convierte en un criterio obligatorio para toda intervención pública o privada que se desarrolle en su ámbito, asegurando que la normativa ambiental, de infraestructura, transporte o desarrollo urbano se interprete y aplique de manera compatible con la conservación del patrimonio cultural. En consecuencia, la ley fortalece la coherencia del marco legislativo nacional y elimina los vacíos que históricamente han dificultado la protección integral del sistema vial andino.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente ley no genera gastos adicionales para el Estado, ya que no crea nuevas entidades, oficinas ni estructuras administrativas. Todas las funciones previstas recaen en organismos que ya cuentan con competencias legales en materia de patrimonio cultural, principalmente el Ministerio de Cultura y los gobiernos subnacionales. La delimitación técnica de la franja de protección, así como la actualización del inventario y la revisión de intervenciones, forman parte de las atribuciones que estas instituciones ejercen de manera regular, por lo que su cumplimiento no implica la necesidad de asignar nuevos recursos presupuestarios. En ese sentido, los costos de implementación son asumidos dentro del presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin impacto significativo sobre el Tesoro Público.



BENEFICIOS

Desde una perspectiva de beneficios, la norma aporta un valor considerable al garantizar la conservación de un patrimonio de alcance nacional y continental cuya pérdida sería irreversible. La protección integral del Qhapaq Ñan evita daños que, además de constituir un perjuicio cultural, podrían generar costos posteriores en procesos de restauración o en la resolución de conflictos derivados de intervenciones no autorizadas. El establecimiento de criterios claros sobre lo que está permitido y lo que está prohibido también reduce la incertidumbre para autoridades, comunidades y actores privados, evitando paralizaciones, sanciones, conflictos territoriales y gastos asociados a la corrección de obras incompatibles con el patrimonio cultural.

Asimismo, la conservación del Qhapaq Ñan contribuye al desarrollo económico de diversas regiones del país mediante actividades como el turismo cultural y comunitario, que dependen directamente de la integridad del camino ancestral y de su entorno paisajístico. La protección que brinda la ley genera un marco estable para promover iniciativas turísticas sostenibles que pueden beneficiar a comunidades locales y gobiernos subnacionales sin comprometer el valor cultural del bien. De esta forma, la medida no solo preserva un legado histórico, sino que también abre oportunidades para un uso social y económico responsable del patrimonio.

Por otro lado, la aprobación de la ley fortalece la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de protección del patrimonio cultural. Este cumplimiento evita potenciales observaciones o exigencias de organismos internacionales, las cuales podrían derivar en compromisos adicionales o en la necesidad de adoptar medidas correctivas más costosas en el futuro. La presencia de un marco legal claro y uniforme permite que las entidades públicas actúen con mayor previsibilidad, reduciendo la probabilidad de litigios, sanciones o controversias administrativas relacionadas con intervenciones no autorizadas.

BALANCE COSTO-BENEFICIO

En conjunto, el balance entre costos y beneficios evidencia que la norma es altamente favorable: no demanda recursos extraordinarios, evita daños patrimoniales que serían difíciles o imposibles de revertir, reduce conflictos y gastos operativos derivados de intervenciones irregulares, y promueve un desarrollo territorial ordenado y compatible con el valor cultural del Qhapaq Ñan. Todo ello demuestra que la propuesta legislativa es eficiente, razonable y plenamente justificable desde la perspectiva del interés público.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente ley tiene una incidencia ambiental positiva, ya que presenta como propósito central: la protección integral del Qhapaq Ñan y de los espacios que lo acompañan; de esta forma contribuye directamente a la conservación de ecosistemas, paisajes y territorios que mantienen características naturales de alto valor. En muchos tramos, el camino ancestral atraviesa quebradas, laderas, zonas altoandinas, valles interandinos y



áreas rurales que conservan vegetación nativa y dinámicas ecológicas propias de cada región. La declaración de intangibilidad limita actividades que suelen generar impactos ambientales significativos, como la apertura de trochas, el tránsito de maquinaria, la remoción de suelos o la expansión no planificada de actividades económicas, evitando así procesos de erosión, deforestación y degradación del territorio.

La franja de protección que el Ministerio de Cultura deberá delimitar también cumple un rol ambiental importante, pues actúa como una zona de amortiguamiento frente a actividades que podrían alterar el equilibrio natural del entorno. Al restringir intervenciones incompatibles con la conservación del patrimonio, la ley favorece la estabilidad del suelo, la protección de áreas sensibles y la preservación de corredores ecológicos que, en muchos casos, coinciden con rutas históricas utilizadas durante siglos. Esta protección no solo resguarda el bien cultural, sino que contribuye a mantener la integridad de los paisajes que lo rodean, los cuales forman parte de la experiencia cultural y ambiental del Qhapaq Ñan.

Además, al ordenar el uso del territorio y establecer prohibiciones claras, la norma reduce la sobrecarga ambiental que suelen generar intervenciones improvisadas o no evaluadas. La presencia de un marco legal vinculante obliga a que cualquier obra necesaria para la comunidad o para la prevención de riesgos se planifique de manera adecuada, considerando tanto el valor cultural como los impactos ambientales que pueda generar. Esto fomenta prácticas más sostenibles, promueve el respeto a los ecosistemas locales y evita alteraciones irreversibles que puedan afectar la biodiversidad o el funcionamiento natural de las zonas atravesadas por el sistema vial andino.

La participación de las comunidades campesinas y nativas, reconocida por la ley, también tiene efectos ambientales positivos. En muchas regiones, estas comunidades conservan prácticas tradicionales de manejo del territorio que favorecen la protección del suelo, el uso sostenible del paisaje y el respeto por los espacios asociados al Qhapaq Ñan. Al involucrarlas en la vigilancia, gestión y uso cultural del camino, la norma refuerza un modelo de conservación que se basa en el conocimiento local y en la continuidad de prácticas que históricamente han mantenido el equilibrio entre actividad humana y entorno natural.

En términos generales, la norma no autoriza nuevas actividades ni proyectos que incrementen la presión sobre el ambiente; por el contrario, establece restricciones y exigencias que disminuyen los riesgos de afectación ambiental. Su aprobación contribuye a consolidar un enfoque de protección territorial que integra el valor cultural y el valor natural del Qhapaq Ñan, promoviendo un desarrollo más ordenado, armonioso y sostenible en las regiones donde se encuentra este importante patrimonio.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado N.º 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

La preservación del Qhapaq Ñan se fundamenta en mandatos constitucionales sobre la protección del patrimonio cultural. La ley fortalece el Estado de derecho porque establece reglas claras, uniformes y obligatorias para todas las autoridades, evitando decisiones arbitrarias o contradictorias sobre el uso del territorio. Al conferirle al patrimonio una protección integral, la norma refuerza la autoridad del Estado y garantiza que las instituciones cumplan sus funciones conforme al marco constitucional.

Política de Estado N.º 3: Afirmación de la identidad nacional

La afirmación de la identidad nacional requiere preservar los elementos que expresan la riqueza cultural e histórica del país. El Qhapaq Ñan es una de las manifestaciones más importantes de la herencia andina y de la construcción histórica del Perú. La declaración de intangibilidad contribuye directamente a la defensa de esa identidad, asegurando la continuidad física, simbólica y cultural del sistema vial andino para las futuras generaciones.

Política de Estado N.º 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

El Qhapaq Ñan atraviesa diversos departamentos y jurisdicciones, por lo que su protección no puede depender únicamente del gobierno central. La propuesta promueve un rol activo de gobiernos regionales y locales en la vigilancia, prevención de intervenciones, ordenamiento territorial y articulación con el Ministerio de Cultura. Esto refuerza el proceso de descentralización al distribuir responsabilidades y fortalecer capacidades subnacionales en gestión patrimonial.

II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado N.º 12: Acceso universal a la educación y promoción y defensa de la cultura

La protección integral del Qhapaq Ñan asegura la preservación de un patrimonio que cumple un rol formativo, cultural y educativo para el país. Su conservación permite fomentar el conocimiento de la historia prehispánica, promover la identidad cultural en escuelas y comunidades, y facilitar actividades educativas y culturales basadas en el respeto y la valoración del patrimonio. La norma fortalece la dimensión cultural de esta política al proteger un bien que constituye un recurso educativo fundamental.

III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Política de Estado N.º 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental

La ley contribuye al desarrollo sostenible al evitar intervenciones que generen degradación, erosión, remoción de suelos o alteración de paisajes naturales vinculados al Qhapaq Ñan. La franja de protección actúa como un criterio de compatibilidad



ambiental, evitando la proliferación de trochas, obras improvisadas y usos del suelo que afectan ecosistemas altoandinos o interandinos. La iniciativa favorece un equilibrio entre conservación cultural y sostenibilidad ambiental.

IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado N.º 34: Política de ordenamiento y gestión territorial

La protección del Qhapaq Ñan requiere una adecuada planificación del territorio y la integración de criterios culturales en la toma de decisiones sobre uso del suelo, infraestructura y habilitaciones. La ley establece un marco que obliga a los gobiernos subnacionales a incorporar la franja de protección en sus instrumentos de ordenamiento territorial, asegurando que las intervenciones públicas o privadas se desarrollen de manera compatible con el patrimonio. Con ello, se fortalece la gestión territorial ordenada, preventiva y coordinada.

Lima, 24 de noviembre del 2025