

Proyecto Ley N°...../2025-CR

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN INMEDIATA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN MEDIANTE MODIFICACIONES A LA LEY 28296

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN INMEDIATA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN MEDIANTE MODIFICACIONES A LA LEY 28296

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer el marco normativo de protección, recuperación inmediata y defensa administrativa del Patrimonio Cultural de la Nación mediante la modificación e incorporación de diversos artículos en la Ley 28296, a fin de combatir de manera efectiva las invasiones, ocupaciones y construcciones ilegales.

Artículo 2.- Incorporación del numeral 22.7 al Artículo 22 de la Ley 28296

“22.7. Demolición inmediata obligatoria

Cuando se verifique la existencia de construcciones ilegales sobre bienes inmuebles patrimoniales, el Ministerio de Cultura ordenará su demolición inmediata en un plazo máximo de 72 horas, con auxilio policial obligatorio.

La demolición no genera derecho a compensación de los que se consideren afectados y el costo total será asumido por los infractores o sus poseionarios.”

Artículo 3.- Modificación del artículo 27 de la Ley 28296

Se modifica el artículo 27 conforme al siguiente texto:

“Artículo 27. Ocupaciones ilegales y recuperación inmediata

27.1 En los casos de ocupaciones ilegales de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico, el Ministerio de Cultura, en coordinación con otras entidades del Estado, propicia su salvaguardia, conservación, protección y defensa.

27.2 Toda ilegal ocupación, invasión, cercado, delimitación informal, nivelación del terreno, movimiento de tierras o construcción –sea provisional o permanente– realizada sobre bienes inmuebles prehispánicos constituye una afectación grave al Patrimonio Cultural.

27.3 Ante la verificación de tales actos, el Ministerio de Cultura deberá disponer de manera inmediata la recuperación del bien, en un plazo máximo de 24 horas, con intervención obligatoria de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público.

27.4 La Policía Nacional del Perú está facultada para intervenir de oficio, sin necesidad de orden judicial, a fin de impedir la continuación de la conducta ilícita.

27.5 Cuando, además, se considera que existe la comisión de un delito contra al patrimonio cultural de la Nación, la conducta del invasor se considera en flagrancia permanente hasta la recuperación total del bien."

Artículo 4.- Incorporación del numeral 49.5 al artículo 49 en la Ley 28296

"49.5. Constituyen infracciones muy graves:

- a) Invasión, ocupación o delimitación o construcción no autorizada por el Ministerio de Cultura en bienes inmuebles prehispánicos.**
- b) Comercialización o promoción de lotes en zonas arqueológicas.**

Las multas serán no menores de 10 UIT ni mayores de 1000 UIT, sin perjuicio de medidas de demolición, desalojo y denuncias penales."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Declaración de interés nacional

La vigilancia, recuperación y protección efectiva del Patrimonio Cultural y zonas arqueológicas se declara de interés nacional.

Tercera.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de 60 días.

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

El Perú es uno de los países con mayor riqueza arqueológica del mundo. Su territorio alberga bienes culturales prehispánicos, coloniales y republicanos que constituyen la base material de la identidad nacional y un recurso estratégico para el desarrollo social, educativo y turístico. No obstante, la presión sobre las zonas arqueológicas se ha incrementado durante los últimos quince años debido a la expansión urbana informal, el tráfico ilegal de terrenos, el crecimiento desordenado de las ciudades y la falta de mecanismos de vigilancia adecuados.

La Ley 28296, promulgada en 2004, estableció un marco general para la protección del Patrimonio Cultural. Sin embargo, sus disposiciones operativas no se adecuan a la realidad actual, en la que las invasiones, cercados clandestinos, movimientos de tierra y edificaciones ilegales suelen ejecutarse de manera rápida y coordinada, impidiendo la acción inmediata de la autoridad administrativa.

El Ministerio de Cultura ha advertido de forma reiterada que la recuperación de zonas afectadas resulta extremadamente compleja cuando la intervención estatal no se produce en las primeras horas. Además, la ausencia de un sistema de monitoreo permanente y la falta de competencias claras para la demolición inmediata han permitido que diversas organizaciones

dedicadas al tráfico de tierras consoliden ocupaciones ilegales dentro de áreas de intangibilidad arqueológica.

Frente a esta situación, se hace evidente la necesidad de actualizar la Ley 28296 para fortalecer las facultades del Estado y garantizar una respuesta rápida, preventiva y eficaz.

2. Identificación del problema

El problema central que motiva la presente iniciativa se resume en tres grandes vacíos normativos:

- a. Limitada capacidad de reacción inmediata del Estado

La normativa vigente exige procedimientos administrativos que, aunque necesarios para garantizar la formalidad, resultan incompatibles con la velocidad con la que operan los invasores. La ausencia de un mandato expreso para el desalojo y recuperación inmediata dentro de plazos estrictos favorece que los ocupantes ilegales consoliden su presencia y continúen afectando el bien cultural.

- b. Falta de instrumentos claros para la demolición y sanción administrativa

Si bien la Ley 28296 establece infracciones y sanciones, no contempla un procedimiento inmediato de demolición de construcciones ilegales en bienes arqueológicos. En la práctica,

ello genera dilaciones que los invasores aprovechan para fortalecer estructuras, vender lotes y dificultar la restauración del bien patrimonial.

En conjunto, estos elementos producen un escenario en el cual el Estado llega tarde, incurre en mayores costos, enfrenta restricciones operativas y observa cómo se destruyen bienes culturales que son irrecuperables.

3. Propuesta normativa

El proyecto de ley aborda los problemas identificados mediante la modificación e incorporación de diversos artículos en la Ley 28296, destacándose los siguientes ejes:

- a. Demolición inmediata obligatoria (Artículo 22, inciso 22.7)

Artículo 22 actual:

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

22.2 Para dichos efectos, el Ministerio de Cultura designará los delegados ad hoc que estime necesarios de conformidad con lo establecido en la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones." "Para las demás obras

e inmuebles que no se encuentran bajo el ámbito de la mencionada Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, el Ministerio de Cultura emite la autorización sectorial correspondiente, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento de la presente Ley."

22.3 El Instituto Nacional de Cultura queda facultado para disponer la paralización y/o demolición de la obra no autorizada, de la que se ejecute contraviniendo, cambiando o desconociendo las especificaciones técnicas y de las que afecten de manera directa o indirecta la estructura o armonía de bienes inmuebles vinculados al Patrimonio Cultural de la Nación, solicitando el auxilio de la fuerza pública, en caso de ser necesario.

22.4 Las paralizaciones de obra y las demoliciones que ordene el Instituto Nacional de Cultura, se ejecutarán por la vía coactiva y todo gasto que se irrogue será asumido por los infractores. La orden de paralización de obra o de demolición a que se refiere esta Ley, conlleva la obligación de los infractores de devolverla al estado anterior a la agresión, salvo el caso de imposibilidad material demostrada, correspondiendo a dicha entidad ejercer las acciones legales necesarias.

22.5 En los casos en que se compruebe la destrucción o alteración de bienes inmuebles y paisaje cultural sometidos al régimen que prevé esta Ley, los organismos competentes dan cuenta al Ministerio Público para que inicie la acción penal correspondiente.

22.6 El desarrollo de las actividades económicas, con o sin fines de lucro, en bienes inmuebles del

Patrimonio Cultural de la Nación, deben asegurar en su gestión participativa, garantizando la seguridad de sus ocupantes y usuarios de dichas actividades que se realizan en su interior. Está prohibida la expedición de licencias de funcionamiento en predios cuando hayan sido declarados inhabitables por el órgano competente de los gobiernos locales.”

Con la modificación de este artículo y la incorporación del numeral 22.7 se habilita al Ministerio de Cultura para ordenar la demolición inmediata (de ser el caso en tanto no acarree mayor daño al monumento)—en un plazo no mayor a 72 horas— de edificaciones ilegales levantadas sobre bienes inmuebles patrimoniales. La medida se ejecuta con apoyo policial obligatorio, asistencia técnica del MINCUL y el costo total es asumido por los infractores.

b. Recuperación inmediata del bien cultural
(Modificación del artículo 27)

Artículo 27 actual:

“En los casos de ocupaciones ilegales de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico, el Ministerio de Cultura, en coordinación con otras entidades del Estado, propicia su salvaguardia, conservación, protección y defensa”

Se otorga al Ministerio de Cultura la potestad de disponer la recuperación inmediata de bienes inmuebles patrimoniales prehispánicos dentro de un plazo máximo de 24 horas, con intervención obligatoria de la Policía Nacional y del Ministerio

Público. Asimismo, se reconoce la actuación de la PNP de oficio para frenar la conducta ilícita sin requerir una orden judicial previa, declarando la flagrancia permanente mientras la ocupación esté en proceso.

- c. Régimen sancionador administrativo reforzado (Artículo 49, incorporando el numeral 49.5)

Artículo 49 actual:

“Artículo 49. Infracciones y sanciones

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 Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, según corresponda, quedan facultados para imponer las siguientes sanciones administrativas:

- a) Multa al poseedor o propietario que no haya solicitado el registro de un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación ante el organismo competente.
- b) Multa a quien intente trasladar fuera del país un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin autorización o certificación que descarte dicha condición.
- c) Multa a quien intente introducir un bien cultural de otro país sin la certificación que autorice su salida del país de origen.
- d) Multa a quien dañe un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, sin perjuicio de las medidas provisionales, cautelares y correctivas que se consideren pertinentes.

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

f) Multa por la intervención u obra pública o privada ejecutada en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación cuando se realice sin contar con la autorización del Ministerio de Cultura o cuando, contando con tal autorización, se compruebe que estas se ejecutan incumpliendo lo aprobado o autorizado por el Ministerio de Cultura.

g) Multa a quien presente un Diagnóstico Arqueológico de Superficie con información falsa, en el marco de un procedimiento administrativo.

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

49.2 La sanción pecuniaria que prevé este régimen sancionador es la multa. No obstante, el Ministerio de Cultura queda facultado para disponer las medidas correctivas que correspondan, las cuales están dirigidas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora hubiera podido producir en el Patrimonio Cultural de la Nación. En ese sentido, la resolución de sanción se compone por la multa y por la medida correctiva, cuando corresponda, las cuales están dirigidas a revertir y mitigar el impacto que la conducta infractora hubiera podido producir en el Patrimonio Cultural de la Nación.

49.3 Las medidas complementarias deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes tutelados y que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Las medidas complementarias pueden ser decomiso, demolición, paralización, desmontaje y ejecución de obra.

49.4 El íntegro de lo recaudado en cada procedimiento administrativo sancionador se destina, bajo responsabilidad, para las acciones de reversión de la afectación, protección, defensa, conservación, puesta en valor, mantenimiento y medidas dispuestas en el marco de la protección del bien como Patrimonio Cultural de la Nación, de acuerdo con los criterios de priorización que establezca el Ministerio de Cultura.

Se incorporan nuevas infracciones muy graves en el numeral 49.5 como son:

- a) Invasión, ocupación o delimitación o construcción no autorizada por el Ministerio de Cultura en bienes inmuebles prehispánicos.
- b) Comercialización o promoción de lotes en zonas arqueológicas.

Las multas van de 10 UIT a 1000 UIT, sin perjuicio de las medidas de demolición, desalojo y denuncias penales que correspondan.

En conjunto, la propuesta fortalece las herramientas administrativas, operativas y sancionadoras necesarias para reducir significativamente las invasiones de bienes inmuebles patrimoniales prehispánicos.

d. Relación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se articula directamente con varias Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política N° 11: Acceso a la cultura y afirmación de la identidad nacional. La defensa del patrimonio cultural es fundamental para transmitir valores, historia y memoria colectiva.
- Política N° 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. Las zonas arqueológicas son parte del territorio y su preservación contribuye al ordenamiento del suelo, la sostenibilidad urbana y la protección del entorno.
- Política N° 7: Seguridad ciudadana. El fortalecimiento de las herramientas contra invasiones ilegales contribuye a combatir organizaciones dedicadas al tráfico de tierras.

La propuesta normativa es coherente con la visión de país planteada en el Acuerdo Nacional y con la obligación constitucional del Estado de proteger su patrimonio.

e. Análisis Costo – Beneficio

a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
MINISTERIO DE CULTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad para actuar 	Plazos máximos y facultades expresas evitan que la ocupación se consolide y reducen costos posteriores.
Poblaciones locales	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de riesgos asociados a tráfico de terrenos y conflictos sociales 	Las invasiones suelen generar violencia y problemas comunitarios que se

		previenen con intervención temprana.
Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de bienes irremplazables de valor histórico, educativo y turístico 	El patrimonio cultural es un recurso no renovable cuya pérdida afecta el desarrollo cultural y económico.

b. Costos

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Entidades Publicas	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de adoptar mecanismos tecnológicos y operativos adicionales 	Procedimientos de control y vigilancia que requieren acción inmediata sobre el bien inmueble patrimonial prehispánico.
Infraestructores	<ul style="list-style-type: none"> • Elevadas multas y demolición obligatoria 	Las sanciones buscan desincentivar comportamientos ilícitos que afectan bienes de alto valor cultural.

El análisis evidencia que los beneficios superan ampliamente los costos, especialmente considerando el carácter irreparable del daño que sufren los bienes inmuebles patrimoniales prehispánicos cuando no se actúa a tiempo.

f. Impacto de la norma en la legislación nacional

La propuesta complementa el marco establecido por la Ley 28296 sin contradecir sus principios. Por el contrario, actualiza y precisa mecanismos que permitirán una actuación más eficiente ante invasiones.

Asimismo, se refuerza el rol del Ministerio de Cultura y se articula su trabajo con la Policía Nacional y el Ministerio Público, lo que permitirá aplicar de manera efectiva medidas de recuperación y protección del patrimonio cultural.

Con estas modificaciones, el Perú contará con un instrumento normativo moderno, preventivo y capaz de enfrentar la realidad contemporánea de las invasiones y destrucción de bienes inmuebles patrimoniales prehispánicos, garantizando la preservación del legado cultural para las futuras generaciones.

Asimismo, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú la presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.