



PERÚ

Ministerio de Cultura

DESPACHO MINISTERIAL

DESPACHO MINISTERIAL



Firmado digitalmente por ALTABAS
KAJATT Fátima Soraya FAU
20537630222 soft
Cargo: Ministra De Cultura
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21.04.2026 12:59:23 -05:00

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia
"Suyunchik allin kananpaq hinataq lliw llaqtakunapa yanapakuyinpaq llamkana wata"/"Suma qamaña marapana
jivasana markasatakixa ukhamaraki taqini chikañcht'asiwisa juk'ampi ch'amañchatapxana"*

San Borja, 21 de Abril del 2026

OFICIO N° 000207-2026-DM/MC

Señora

SUSEL PAREDES PIQUÉ

Presidenta de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural

Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13402/2025-CR

Referencia: Oficio N° 1082-2025-2026-CCPC/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión institucional del Proyecto de Ley N° 13402/2025-CR, Ley que declara la intangibilidad y protección integral del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan.

Al respecto, se remite el Informe N° 000121-2026-OGAJ-SG/MC elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi mayor consideración.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

FÁTIMA SORAYA ALTABÁS KAJATT
MINISTRA DE CULTURA

FAK/frm

cc.:



PERÚ

Ministerio de Cultura

SECRETARÍA GENERAL

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA
JURÍDICAFirmado digitalmente por CARDENAS
CABEZAS Jose Alexander Ruller FAU
20537630222 soft
Cargo: Director De La Oficina General
De Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.02.2026 18:02:21 -05:00*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

San Borja, 06 de Febrero del 2026

INFORME N° 000121-2026-OGAJ-SG/MC

A: **CARLOS FELIPE PALOMARES VILLANUEVA**
Secretario General

De: **JOSÉ CÁRDENAS CABEZAS**
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13402/2025-CR, Ley que declara la intangibilidad y protección integral del Sistema Vial Andino Qhapaq Nan

Referencia: 1) Oficio N° 1475-2025-2026-CDRGLMGE-CR
2) Oficio N° 1082-2025-2026-CCPC/CR
2) Proveído N° 000705-2026-VMPCIC/MC
3) Proveído N° 000136-2026-OGAJ-SG/MC

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos 1) y 2) de la referencia mediante los cuales la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República solicitan la opinión del Ministerio de Cultura en relación con el Proyecto de Ley descrito en el asunto.

I. ANTECEDENTE:

A través del documento 2) de la referencia, el Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales remite los antecedentes administrativos organizados a mérito de la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.2 Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.3 Directiva N° 000001-2025-DM/MC, Directiva para la atención de pedidos de información, pedidos de opinión de proyectos de ley y de autógrafas de ley, aprobada por Resolución Ministerial N° 000355-2025-MC.

III. ANÁLISIS:**3.1 Del contenido del Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley consta de catorce artículos, seis disposiciones complementarias finales y dos disposiciones complementarias transitorias de acuerdo con lo siguiente:



- i. Su objeto es 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.
- ii. Desarrolla el ámbito de aplicación territorial (intangibilidad) que pretende regular.
- iii. Declara intangible el Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan. En virtud a ello 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 ley.
- iv. Establece el régimen de protección y desarrolla los aspectos que deben ser considerados para el resguardo de su ámbito.
- v. Prevé que el Ministerio de Cultura es la entidad rectora en la gestión, protección, conservación, defensa, supervisión y fiscalización del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan por lo que le corresponde **(i)** dictar disposiciones administrativas para el cumplimiento del objeto de la ley; **(ii)** determinar la franja de protección de su ámbito (área adyacente al Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan en la cual rigen prohibiciones específicas para proteger su integridad y evitar impactos directos o indirectos); **(iii)** administrar el inventario del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, entre otros.
- vi. Regula la participación de los gobiernos regionales y la participación de las comunidades campesinas.
- vii. En las disposiciones complementarias, ordena a este ministerio adecuar sus documentos a lo previsto en la fórmula legal del Proyecto de Ley; determina el plazo para aprobar la franja de protección; declara intangible, inalienable e imprescriptible la integridad de los predios que comprenden el Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan.

3.2 Opinión del órgano técnico

- 3.2.1 Con Informe N° 000032-2026-DGPA-VMPCIC/MC la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble concluye que el Proyecto de Ley no resulta viable debido a que es desfavorable en los términos en que ha sido planteado, por penetrar competencias sectoriales exclusivas, duplicar normas vigentes, generar ambigüedades técnicas, introducir restricciones potencialmente lesivas para las comunidades y producir efectos presupuestales indirectos.

No obstante, en el referido instrumento, se reconoce la legitimidad de la iniciativa congresal en cuanto expresa una preocupación válida por la protección del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan, por ello recomienda que, de persistir el interés legislativo, se opte por una fórmula más acotada, como una declaración de interés



nacional orientada a fortalecer la coordinación interinstitucional, la participación de gobiernos regionales, locales y comunidades, y las acciones ya reguladas.

Además, acompaña el Informe N° 000008-2026-DMO-DGPA-VMPCIC-EMP/MC en el que se indica lo siguiente:

- i. Existe una coincidencia plena en reconocer el carácter excepcional del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan tanto por su dimensión material como por su valor inmaterial, su condición de itinerario cultural vivo y su centralidad en las dinámicas territoriales, sociales y simbólicas de decenas de comunidades andinas en el Perú y en los otros países que integran el sistema, así como en señalar que su protección permanente constituye una obligación del Estado peruano y un compromiso internacional asumido ante UNESCO desde su inscripción como Patrimonio Mundial en el año 2014.
- ii. En ese marco, la finalidad declarada del proyecto legislativo es legítima, pertinente y socialmente necesaria. Sin embargo, el análisis conjunto evidencia que la propuesta, tal como está formulada, desborda el marco constitucional y legal vigente, pues al establecer por ley un régimen de intangibilidad integral, franjas de protección, prohibiciones, restricciones y suspensiones automáticas de proyectos, así como obligaciones específicas para diversas entidades del Estado, termina sustituyendo los procedimientos técnicos y administrativos que la legislación sectorial ha reservado de manera exclusiva al Ministerio de Cultura, en particular, aquellos vinculados a la declaratoria, delimitación, regulación de usos, autorización de intervenciones arqueológicas y definición de espacios que se encuentran claramente establecidas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura y el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas.
- iii. A ello se suma que gran parte del contenido del Proyecto de Ley reproduce o reitera disposiciones que ya se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico lo que genera una innecesaria duplicidad legislativa que puede producir conflictos de interpretación y aplicación, debilitando en lugar de fortalecer la protección del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan; además, se identifican problemas técnicos relevantes, como el uso indistinto de las denominaciones “Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan” y “Qhapaq Ñan”, la imprecisión en el concepto de “*franja de protección*” sin considerar los bordes reales de los caminos y la variabilidad de su ancho y la falta de articulación con definiciones ya establecidas como “*marco circundante*” o “*modalidades de intervención arqueológica*” del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas.
- iv. Igualmente, se advierte que el plazo de doce meses para identificar, señalar y proteger prioritariamente los tramos del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan resulta irreal, considerando que existen más de 12,000 kilómetros registrados con información que en muchos casos tiene más de veinte años de antigüedad y



requiere ser actualizada mediante trabajo técnico especializado y recursos humanos suficientes.

- v. Desde una perspectiva social y cultural, varios informes enfatizan que la introducción de prohibiciones y restricciones debe ser extremadamente cuidadosa, pues el Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan no es únicamente un vestigio arqueológico, sino un patrimonio vivo, articulado a prácticas tradicionales, desplazamientos, ritualidades y usos cotidianos de comunidades campesinas y nativas. Por ello, restricciones mal formuladas podrían afectar negativamente el modo de vida de estas poblaciones y, paradójicamente, poner en riesgo el Valor Universal Excepcional del bien que se busca proteger. Asimismo, se recuerda que el Perú, como parte del Comité de Gestión del Qhapaq Ñan junto con otros cinco países andinos, ha asumido compromisos de gestión participativa, delimitación concertada y protección basada en la articulación con las comunidades, lo cual no puede ser reemplazado por mandatos legales rígidos que desconozcan esos procesos.
- vi. En el plano constitucional, se identifica también que la densidad normativa del Proyecto de Ley puede generar efectos presupuestales y operativos al imponer obligaciones de ejecución inmediata a diversas entidades del Estado, lo que resulta problemático frente al artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los congresistas crear o aumentar gasto público, aun cuando el proyecto señale expresamente que no demandará recursos adicionales. En la práctica, la implementación de un régimen de intangibilidad integral, de nuevas obligaciones de señalización, delimitación y control y de mecanismos de coordinación reforzada necesariamente implica costos humanos, logísticos y financieros que no pueden ser ignorados.

3.2.2 A través del Proveído N° 000705-2026-VMPCIC/MC el Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales brinda su conformidad a lo desarrollado por el órgano de línea.

3.3 Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

En la línea de análisis de la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble, esta Oficina General coincide en la existencia de aspectos que contempla la fórmula legal del Proyecto de Ley que ya están regulados en otras normas, lo cual conllevaría la necesidad de realizar un examen integral de la propuesta a fin de establecer que disposiciones pueden hacer referencia a la normativa vigente y ser excluidas de su regulación.

En efecto, en el caso de la intangibilidad, por ejemplo, el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, indica, respecto de los bienes inmuebles prehispánicos (naturaleza que corresponde al denominado Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan) que estos son de propiedad del Estado independientemente de que se encuentren ubicados en predios de propiedad pública o privada. Agrega la norma que dichos bienes inmuebles integrantes del Patrimonio



Cultural de la Nación tienen la condición de intangibles, inalienables e imprescriptibles. Precisa la norma que la intangibilidad no impide la gestión y administración pública y privada del bien cultural inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

Conforme al precepto legal, queda claro que el asunto referido a la intangibilidad de los bienes inmuebles prehispánicos no es un asunto que tenga la condición de absoluto, dado que admite la posibilidad de gestión y administración por un tercero.

El marco legal descrito, sin duda alguna, alcanza al Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan lo cual tornaría en innecesario realizar una sobre regulación, salvo que del análisis se advierta que existen elementos de la intangibilidad a que se refiere el Proyecto de Ley que deban ser regulados por las características y naturaleza del Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan.

Por otro lado, aspectos relacionados con la franja obligatoria de protección (área adyacente al Sistema Vial Andino Qhapaq Ñan en la cual rigen prohibiciones específicas para proteger su integridad y evitar impactos directos o indirectos) a que se refiere la propuesta normativa constituye un elemento que se considera en las declaraciones del Patrimonio Cultural de la Nación que se adopta por aspectos de orden técnico y que se regulan por las características del bien, constituyendo dicha declaración una función exclusiva del Ministerio de Cultura al amparo del literal b) del artículo 7 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.

En relación con el régimen de protección a que se refiere la fórmula legal del Proyecto de Ley, se advierte también que disposiciones similares están contenidas en la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. En efecto, el artículo I de su Título Preliminar establece, por ejemplo, que dicha norma contiene las políticas nacionales de defensa, protección, promoción, propiedad y régimen legal y el destino de los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación.

Asimismo, en el artículo IV de la norma citada, se declara de interés social y de necesidad pública la identificación, generación de catastro, delimitación, actualización catastral, registro, inventario, declaración, protección, restauración, investigación, conservación, puesta en valor y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley no es viable y se recomienda que el presente informe sea remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República.

Atentamente,