



Comisión de Comercio Exterior y Turismo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo las observaciones formuladas por la Presidente de la República a la autógrafa de **"Ley que modifica la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para asegurar la actividad económica responsable"** (Proyecto de Ley 9305/2024-CR); ingresada a la Comisión con fecha martes 25 de marzo de 2025.

Luego del análisis correspondiente efectuado en la Sala María Elena Moyano, ubicada en el Palacio Legislativo, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, durante la Décima Sexta Sesión Extraordinaria Semipresencial de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de fecha 12 de mayo de 2025, se aprobó el **dictamen de insistencia** ante las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para asegurar la actividad económica responsable (**Proyecto de Ley 9305/2024-CR**), en los mismos términos que figuran en la Autógrafa observada, para que el Congreso de la República, al amparo constitucional, se sirva proclamarla y publicarla, por **MAYORÍA** de los presentes al momento de la votación, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos tomados en la referida sesión. Votaron a favor los señores congresistas: Noelia Rossvith Herrera Medina, Magally Santisteban Suclupe, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Raúl Huamán Coronado, David Julio Jiménez Heredia, Jeny Luz López Morales, Isaac Miña Alanoca, Luis Raúl Picón Quedo, Jhakeline Katy Ugarte Mamani y Jorge Arturo Zeballos Aponte; un voto en contra de la señora congresista Margot Palacios Huamán y un voto en abstención del señor congresista Luis Ángel Aragón Carreño.

I. Situación procesal

Antecedentes

El **Proyecto de Ley 9305/2024-CR** fue presentado, de manera multipartidaria, a iniciativa de los señores congresistas Eduardo Salhuana Cavides del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, Alejandro Enrique Caverro Alva del Grupo Parlamentario Avanza País y José Enrique Jeri Oré del Grupo Parlamentario Somos Perú, que propone la **"Ley que modifica la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para**

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

asegurar la actividad económica responsable". La referida iniciativa legislativa ingresó al área de Trámite Documentario el 25 de octubre de 2024 y, fue decretado a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, como primera comisión dictaminadora, el 28 de octubre de 2024 y, en la misma fecha fue decretada a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como segunda comisión dictaminadora.

Por otro lado, el 12 de diciembre de 2024, la Junta de Portavoces acordó la exoneración de dictamen de las Comisiones de Comercio Exterior y Turismo y, de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia. Asimismo, en la misma fecha se amplió la agenda de la sesión de la Comisión Permanente, autorizándose su inclusión en la agenda para debate.

Con fecha 27 de diciembre de 2024, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo presentó un texto sustitutorio al área de Trámite Documentario, con el propósito de hacer mejoras al texto original del proyecto de ley.

En la misma fecha, una vez presentado el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 9305/2024-CR, la Comisión Permanente del Congreso de la República lo debatió en la misma fecha, el cual fue aprobado en primera votación y, el 7 de enero de 2025 fue aprobado en segunda votación.

Posteriormente, el 14 de enero de 2025, se presentó la aclaración al texto sustitutorio aprobado en primera y segunda votación.

Con fecha 19 de febrero de 2025, la aclaración al texto sustitutorio del mencionado proyecto de ley fue aprobada por unanimidad, quedando expedito para la elaboración de la autógrafa de Ley.

No obstante, con fecha 25 de marzo de 2025, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°088-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Lino Adrianzén Olaya, observando la referida autógrafa de Ley. En la misma fecha, el mencionado documento fue remitido a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

Las observaciones materia del presente dictamen han sido presentadas al Congreso de la República de conformidad al artículo 108 de la Constitución Política del Perú y 79 del Reglamento del Congreso de la República y remitidas a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso.

II. Contenido de la autógrafa de Ley.

La autógrafa de Ley establece lo siguiente:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

**"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL
PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO
CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA
ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 3, 8, 14, 18 y 30 e incorporar los artículos 28-A y 28-B en la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, estas modificaciones buscan crear un marco legal que permita la coexistencia armoniosa entre la actividad económica y la conservación del patrimonio, garantizando al mismo tiempo un entorno de estabilidad y apoyo para los emprendedores y comerciantes en el Centro Histórico de Lima

Artículo 2. Modificación de los artículos 3, 8, 14, 18 y 30 de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible

Se modifican los artículos 3, 8, 14, 18 y 30 de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, a fin de promover un marco legal que permita la coexistencia armoniosa entre la actividad económica y la conservación del patrimonio, garantizando al mismo tiempo un entorno de estabilidad y apoyo para los emprendedores y comerciantes en el Centro Histórico de Lima.

"Artículo 3. Ámbito de aplicación de la Ley

3.1 El ámbito de aplicación de la presente ley es el Centro Histórico de Lima, el cual abarca el área inscrita como sitio del Patrimonio Mundial de la UNESCO y su zona de amortiguamiento, cuyos límites se encuentran determinados en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes o en las normas que los sustituyan. (...)

Artículo 8. Objetivos del órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima

[...]

- d) Promover la gestión del riesgo de desastres en el Centro Histórico de Lima, con el objetivo de mitigar los riesgos naturales y antrópicos, en armonía con la conservación del patrimonio cultural. Coordinando de manera constante con la unidad orgánica competente en materia de gestión del riesgo de desastres. Asimismo, promover la formulación e implementación del Plan Integral de*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Reconstrucción con Cambios para el Centro Histórico de Lima en caso de desastres.

[...]

- k) *Promover un desarrollo cultural, comercial y turístico sostenible basado en la promoción de las actividades económicas y explotación de los valores culturales y naturales del Centro Histórico de Lima, incluyendo la dinamización de la infraestructura cultural, comercial, hotelera y gastronómica y la inversión privada necesaria para la revitalización del Centro Histórico.*
- l) *Promover, en coordinación con el Ministerio de Cultura, la conservación y seguridad de los bienes culturales muebles asociados a los inmuebles y de los espacios públicos del Centro Histórico de Lima; y las acciones de protección, prevención y gestión del riesgo respecto del patrimonio arqueológico o histórico, mueble e inmueble.*

Artículo 14. Procedimiento para la obtención de la autorización de intervenciones para ejecución de obras de servicios públicos

- 14.1 *El procedimiento para la obtención de la autorización para las intervenciones privadas en espacios públicos para la ejecución de obras de servicios básicos que no constituyen intervenciones de emergencia se rige por las siguientes reglas:*

[...]

- e) *La autorización se formaliza mediante resolución de la autoridad municipal competente.*

- 14.2 *En caso de conexiones domiciliarias el procedimiento se encuentra sujeto a silencio administrativo positivo, para otras intervenciones aplica el silencio administrativo negativo.*

Artículo 18. Procedimiento para la autorización de intervenciones en espacios públicos

[...]

- e) *La autorización se formaliza mediante resolución de la autoridad municipal competente.*

- 18.2 *El presente procedimiento se sujeta al silencio administrativo positivo.*

Artículo 30. Causales de revocatoria de la licencia de funcionamiento

[...]

- g) *Cuando en acción de fiscalización posterior, se verifique que se vienen desarrollando actividades económicas contraviniendo las disposiciones municipales establecidas.*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Artículo 3. Incorporación de los artículos 28-A y 28-B a la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible

Se incorporan los artículos 28-A y 28-B a la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, con los siguientes textos:

"Artículo 28-A. Licencia de funcionamiento en inmuebles de entorno del Centro Histórico de Lima

28-A.1 La Municipalidad Metropolitana de Lima, dentro del ámbito del Cercado de Lima, y las municipalidades distritales, en el ámbito de su competencia, evalúan las solicitudes y otorgan las licencias de funcionamiento en inmuebles de entorno del Centro Histórico de Lima.

28-A.2 Las licencias de funcionamiento en inmuebles de entorno del Centro Histórico de Lima tienen duración indeterminada de acuerdo al cumplimiento de los requisitos determinados en la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, y otras de la materia.

28-A.3 En ningún caso se otorga licencia de funcionamiento en inmuebles que se encuentren bajo la condición de inhabitable o en peligro inminente declarado por la autoridad competente, bajo responsabilidad funcional.

Artículo 28-B. Actividades económicas, comerciales y de servicios en el Centro Histórico de Lima

28-B.1 Los usos consuetudinarios de actividades económicas, comerciales y de servicios como la venta de alimentos, textiles, prendas de vestir, calzado, enseres domésticos y equipos electrónicos, entre otros, deben considerarse dentro de un marco de convivencia pacífica y segura en el Centro Histórico de Lima.

Se garantiza libre ejercicio de todas las actividades comerciales legales, conforme a la Constitución Política del Perú.

28-B.2 Los gobiernos locales deberán fomentar un entorno favorable para el emprendimiento y garantizar que el desarrollo económico se realice en armonía y respeto de la libre iniciativa empresarial, así como con la preservación del patrimonio cultural e histórico, de acuerdo a la normativa especializada en la materia".

En suma, la autógrafa de Ley contiene tres artículos a través del cual modifica los artículos 3, 8, 14, 18 y 30, e incorpora los artículos 28-A y 28-B a la Ley 31980, con el objetivo de actualizar el marco normativo para la gestión del Centro Histórico de Lima. Así, plantea definir con mayor claridad el ámbito de aplicación de la Ley, incluyendo

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

ahora el enfoque comercial dentro de los objetivos de planificación, gestión y recuperación de esta zona. También establece que las obras de servicios públicos y las intervenciones públicas estarán bajo la responsabilidad de la autoridad municipal, y que en casos que no impliquen conexiones domiciliarias, regirá el silencio administrativo negativo. Además, se introducen nuevas causales para revocar licencias de funcionamiento tras fiscalizaciones, y se incorporan disposiciones específicas sobre licencias en inmuebles del entorno del Centro Histórico, fomentando también las actividades económicas, comerciales y de servicios en esa área.

III. Contenido de las Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de Ley.

Con fecha 25 de marzo del año en curso, se recibió en el Congreso de la República el Oficio N°88-2025-PR, firmado por la presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Lino Adrianzén Olaya, observando la Autógrafa de Ley en los siguientes aspectos:

- a) Las licencias con vigencia indeterminada podrían facilitar la instalación de actividades incompatibles con la protección del patrimonio, como almacenes informales, que incrementan riesgos de desastres.
- b) La autógrafa de ley vulneraría competencias municipales al establecer usos del suelo y zonificación.
- c) El rol del órgano de gestión podría desnaturalizarse si se prioriza lo comercial sobre lo patrimonial.
- d) El silencio positivo pondría en riesgo la integridad patrimonial.
- e) El ámbito de aplicación ya está incorporado en el Plan Maestro, por lo que sería innecesaria la modificación.

IV. Marco Normativo

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible.
- Ley 27157, Ley de Regularización de Edificaciones del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural.
- Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- Ley 30477, Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público.
- Ley 31184, Ley que declara de interés nacional la recuperación y puesta en valor del Centro Histórico de Lima, sus monumentos, ambientes urbano-monumentales e inmuebles de valor monumental, conforme al Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2029 con visión al 2035 y en el marco de los actos conmemorativos del Bicentenario de la Independencia del Perú.

V. Análisis y absolución de las observaciones a la Autógrafa de Ley.

V.1 Opciones de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

El artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

"Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.*
- c) **Nuevo proyecto:** cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:*

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

1. *Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.*
2. *Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo."*

Con lo establecido en el Reglamento del Congreso, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

V.2 Análisis de las observaciones a la Autógrafa

Para el análisis correspondiente, en primer lugar, es necesario abordar los siguientes conceptos:

- ✓ **Inmuebles de Valor Monumental:** son aquellos inmuebles que, sin haber sido declarados monumentos revisten valor arquitectónico o histórico declarados expresamente por el Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura). En esta categoría se tienen 1,278 inmuebles, tales como: el Banco de Crédito del Perú, etc¹.
- ✓ **Inmuebles de entorno del Centro Histórico de Lima:** Los inmuebles de Entorno son aquellos que carecen de valor monumental o se trata de obra nueva². Son aquellos que, sin estar necesariamente dentro del área delimitada oficialmente como parte del Centro Histórico, se ubican en su zona aledaña o inmediata y que, por su cercanía, tienen un impacto directo en la imagen urbana, el valor patrimonial, la dinámica comercial o el desarrollo urbano de dicho centro³.
- ✓ **Plan Maestro del Centro Histórico de Lima (PMCHL):** Es un documento técnico y normativo que orienta la recuperación integral del Centro Histórico de Lima, promoviendo su revitalización sostenible y humana. Asimismo, define lineamientos para convertir su paisaje urbano-histórico en un espacio atractivo para el desarrollo social, la vivienda, la inversión privada, la cultura y el turismo.
- ✓ **Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima (RUACHL):** Establece las normas para la administración del Centro Histórico de Lima, incluyendo disposiciones sobre intervenciones en inmuebles,

¹ Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2035 (diciembre 2024)

² Ibidem

³ <https://www.slideshare.net/slideshow/plan-maestro-centro-historico-de-lima-al-2035/48524876>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

promoción del turismo accesible y social, y la implementación de señalética en braille para los principales monumentos históricos.

Centro Histórico de Lima

El Centro Histórico de Lima es una estructura socioeconómica, espacial y cultural, que da testimonio de un período significativo de la historia de la ciudad. Asimismo, constituye expresión de la creatividad cultural de la comunidad local y mantiene las características y calidades de vida propias de núcleos urbanos en actividad. (Art. 25 de la Ordenanza N°201: *Plan Maestro Centro de Lima*, abril de 1998)

En esa línea, el Centro Histórico de Lima (CHL) está constituida predominantemente por los distritos de Lima y Rímac, así como partes de los distritos de Breña, El Agustino, La Victoria y San Martín de Porres, que en conjunto tienen una población de 125,265 habitantes. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2024, p. 23).

A manera de referencia, el CHL, al año 2007, albergaba una población de 146,126 habitantes, de los cuales el 67% residían en el Cercado de Lima, el 32% en el distrito del Rímac, y el 1% restante se distribuye entre otros distritos, como El Agustino, San Juan de Lurigancho, Breña, Jesús María, La Victoria y San Martín de Porres. (MML, 2014, p.45).

Como es evidente, la estructura social del CHL presenta una gran diversidad, lo que abre la posibilidad de desarrollar múltiples espacios. Sin embargo, esta diversidad de actores sociales a veces representa un desafío, ya que dificulta y complica los procesos de toma de decisiones en la gestión urbana del área.

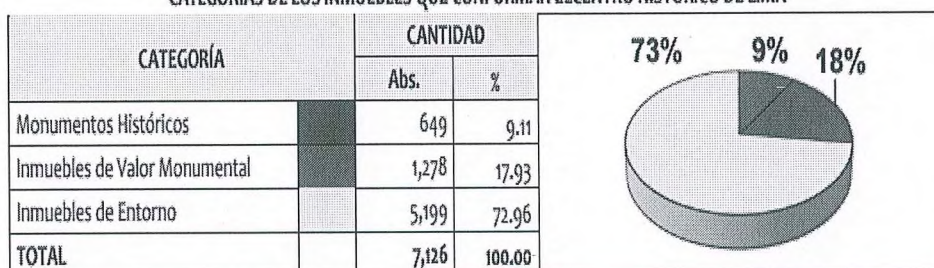
Ahora bien, en cuanto a la clasificación de los inmuebles, el área del CHL que fue reconocida como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1991 corresponde a la Zona A, según la Ordenanza N° 062, también conocida como el Reglamento del Centro Histórico de Lima. Esta zona representa el núcleo fundacional de la ciudad, desde donde se expandió, y conserva sectores urbanos con características arquitectónicas y urbanísticas que evidencian su evolución histórica. De este modo, dichos atributos otorgan al CHL una identidad única que lo diferencia del resto de la capital.

Cabe precisar que, el área incluye un conjunto monumental conformado por numerosos inmuebles declarados como Monumentos Históricos y de Valor Monumental, los cuales concentran una significativa carga simbólica, religiosa, económica y política y están estrechamente ligados al origen colonial de la ciudad. Por ello, en esta zona se encuentran numerosos edificios singulares, tanto civiles como religiosos, públicos y privados.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Así, el CHL se considera el espacio con mayor valor histórico y cultural de Lima, y ha acumulado importancia a lo largo del tiempo. Su valor se refleja en la conservación de su trama urbana original, conformada por manzanas y edificaciones históricas, que suman un total de 7,126 inmuebles. De estos, 649 (9%) son monumentos históricos, 1,278 (18%) son inmuebles de valor monumental, y 5,199 (73%) corresponden a inmuebles del entorno⁴, tal como a continuación se muestra en el cuadro proyectado:

CATEGORÍAS DE LOS INMUEBLES QUE CONFORMAN EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA



Fuente: Base Matriz de PROLIMA (a julio 2013)

No obstante, la diversidad que caracteriza a la composición social del CHL es evidente y ofrece la posibilidad de habilitar una variedad de espacios. Sin embargo, esta multiplicidad de actores sociales puede, en ciertos momentos, dificultar y hacer más compleja la toma de decisiones en cuanto a la gestión urbana en este sector.

Problema Público

El problema público que se espera atender, a través de la autógrafa aprobada, es la necesidad de mejorar la gestión integral del Centro Histórico de Lima para lograr un equilibrio entre la protección del patrimonio cultural y el fomento del desarrollo económico sostenible. Asimismo, busca tratar las siguientes preocupaciones:

- Promoción de un entorno comercial más dinámico que permita a las empresas operar bajo condiciones de mayor estabilidad jurídica y administrativa, sin la conservación del patrimonio histórico y cultural de la zona.
- Precisión y predictibilidad a fin de simplificar la tramitación en situaciones excepcionales, promoviendo la actividad económica, comercial y de servicios de emprendedores, comerciales e inversionistas en el Centro Histórico de Lima;
- Necesidad de brindar mayor claridad y precisión en ciertos aspectos normativos de la Ley 31980, con el fin de asegurar una gestión más eficiente y coordinada entre los actores económicos y las entidades gubernamentales responsables del área.

⁴ Municipalidad Metropolitana de Lima (diciembre 2014). *Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2035*.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

En este marco, abordaremos seguidamente cada una de las observaciones planteadas por la presidente de la República.

Primera Observación: Las licencias con vigencia indeterminada podrían facilitar la instalación de actividades incompatibles con la protección del patrimonio, como almacenes informales, que incrementan riesgos de desastres.

La primera observación a la autógrafa de ley está relacionada con la incorporación de los artículos 28-A y 28-B en la Ley 31980, con principal enfoque en la regulación de licencias de funcionamiento y usos del suelo en el Centro Histórico de Lima.

En cuanto al artículo 28-A, el Poder Ejecutivo cuestiona la propuesta de otorgar licencias de funcionamiento de vigencia indeterminada para comercios en dicho entorno, señalando que ello contraviene principios de conservación del patrimonio. Asimismo, advierte que permitir licencias permanentes podría facilitar actividades que comprometen la protección del patrimonio, como el almacenamiento informal o eventos que incrementen el riesgo de incendios, ya ocurridos en otras zonas históricas. También, manifiesta que la medida ignora lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, que condiciona dichas licencias a plazos vinculados al cambio de zonificación, el cual no puede ser menor de diez años salvo en casos de riesgo. Concluye que establecer licencias indefinidas no responde a la dinámica urbana y desconoce posibles procesos de renovación o regeneración urbana.

Respecto al artículo 28-B, señala que, sobre los usos permitidos en el Centro Histórico, no compete al Congreso de la República sino a los gobiernos locales, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), en virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades y respaldado por la sentencia del Tribunal Constitucional 302/2023. Dicha sentencia ratifica que los gobiernos locales son responsables de planificar su territorio, incluyendo zonificación, uso de suelo y urbanismo. Así, cualquier intento legal de establecer directamente estos usos podría contradecir la autonomía municipal reconocida por la Constitución Política y confirmada jurisprudencialmente.

Finalmente, menciona que el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima ya regula adecuadamente los usos y restricciones necesarias para proteger el patrimonio y su entorno, por lo que una ley que intervenga en esos aspectos resulta innecesaria, al poner en riesgo la integridad del área protegida. Agrega que las propuestas de los artículos 28-A y 28-B no solo vulneran competencias municipales, sino que pueden poner en peligro la conservación del Centro Histórico de Lima.

Comentario:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

En principio, cabe recordar, que la Ley N.º 31980 establece un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, delimitando su ámbito de aplicación según lo determinado en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes. Esta ley tiene como finalidad incentivar la protección, conservación, restauración, revitalización y promoción de la inversión en el Centro Histórico de Lima, reconociendo su condición jurídica como Patrimonio Cultural de la Nación y sitio Patrimonio Mundial de la UNESCO⁵

Ahora bien, en el contexto de la autógrafa que modifica la Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, los **inmuebles de entorno** del Centro Histórico de Lima cobran importancia ya que es a través de esta autógrafa que se busca integrarlos a las políticas de planificación y gestión, extendiendo regulaciones y beneficios, como las licencias de funcionamiento o la promoción de actividades económicas, más allá del núcleo histórico, con el fin de proteger su valor y fomentar su revitalización.

A partir de ello, es necesario hacer especial énfasis a los **inmuebles de entorno**. Según el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima (2014), el CHL es considerado el espacio de mayor valor histórico y cultural de Lima, destacando por conservar su trazado urbano original y un importante conjunto de edificaciones, que suman 7,126 inmuebles, entre ellos monumentos históricos, inmuebles de valor monumental y **del entorno**.

En ese contexto, los **inmuebles ubicados en el entorno del Centro Histórico de Lima** son reconocidos como parte de la categoría de los inmuebles que conforman el CHL, y están referidos a los inmuebles que carecen de valor monumental o se trata de obra nueva. Este tipo de inmuebles prácticamente comprende el total de los 5,199 restantes en el Centro Histórico de Lima.

A continuación, se muestra la ubicación de las categorías de inmuebles del CHL. Cabe destacar que en una calle pueden darse todas las categorías, tal es el caso del Jr. Ancash.

⁵ "Ley N.º 31980

Artículo 2. Finalidad de la Ley

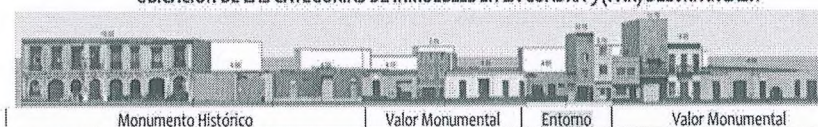
La finalidad de la ley es incentivar la protección, conservación, restauración, revitalización y promoción de la inversión en el Centro Histórico de Lima, reconociendo su condición jurídica como Patrimonio Cultural de la Nación y sitio Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Artículo 3. Ámbito de aplicación de la Ley

- 3.1 El ámbito de aplicación de la presente ley es el Centro Histórico de Lima, cuyos límites se encuentran determinados en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes, o en las normas que los sustituyan".

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

UBICACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE INMUEBLES EN LA CUADRA 9 (PAR) DEL JR. ANCASH



Fuente: Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2035 (diciembre 2024)

La Ley N.º 31980, "Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible", contempla incluso disposiciones específicas para los inmuebles ubicados en el **entorno del Centro Histórico de Lima**, reconociendo su importancia en la conservación y revitalización del patrimonio cultural. Aunque la ley se centra en los inmuebles dentro del Centro Histórico, también considera aquellos en su entorno inmediato, especialmente cuando forman parte del paisaje urbano histórico o están asociados a elementos patrimoniales.

En efecto, el artículo 34 de la ley permite que la municipalidad competente otorgue la conformidad de obra con variaciones en proyectos que cuenten con licencia de edificación y que se desarrollen en "inmuebles del entorno dentro del Centro Histórico de Lima", siempre que se trate de modificaciones no sustanciales al proyecto aprobado, que no alteren la propuesta exterior ni la altura aprobada, y que no contravengan lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Edificaciones y en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima vigentes⁶.

En conclusión, la Ley N.º 31980 reconoce la relevancia de los inmuebles en el **entorno del Centro Histórico de Lima** y establece mecanismos para su intervención y conservación, siempre en concordancia con los valores patrimoniales y las normativas vigentes. En este contexto, las disposiciones planteadas en la autógrafo busca integrar los inmuebles del entorno al marco normativo del Centro Histórico de Lima, promoviendo su conservación y adecuación a las necesidades urbanas actuales, siempre en armonía con la preservación del patrimonio cultural.

El artículo 28 de la mencionada ley regula la emisión de licencias de funcionamiento en inmuebles que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación ubicados en el Centro Histórico de Lima. Este artículo señala, entre otros puntos, que dichas licencias tienen una vigencia de cinco años, con posibilidad de renovación. Sin embargo, con el objetivo de brindar mayor precisión al referido texto legal, la autógrafo aprobada incorpora el artículo 28-A. Es decir, mientras el artículo 28 se aplica a actividades desarrolladas en inmuebles patrimoniales, el nuevo artículo 28-A regula las licencias correspondientes a los denominados "**inmuebles de entorno**", esto es, aquellos que no están clasificados como parte

⁶ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2253462-1>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

del Patrimonio Cultural de la Nación. Para estos casos, el artículo 28-A establece que las licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales en dichos inmuebles tengan una vigencia indeterminada, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

La observación del **artículo 28-A** de la autógrafa aprobada, indica que el otorgamiento de las licencias de funcionamiento de manera indeterminada contraviene principios de conservación del patrimonio y no toma en consideración el instrumento de planificación que puede establecer cambio en la zonificación. Al respecto, es preciso aclarar que en el ítem 28-A.3 se prohíbe expresamente el otorgamiento de licencias a inmuebles inhabitables o en riesgo, motivo por el cual no se estaría vulnerando los principios de conservación del patrimonio:

"Artículo 28-A.3

En ningún caso se otorga licencia de funcionamiento en inmuebles que se encuentren bajo la condición de inhabitable o en peligro inminente declarado por la autoridad competente, bajo responsabilidad funcional".

Adicionalmente, según la Ley 31980, "Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible"⁷, establece causales específicas de revocatoria de la licencia ante cualquier incumplimiento (art. 30).

De igual modo, la facultad fiscalizadora del órgano de gestión está regulada en el artículo 9, literal i) del mismo cuerpo normativo:

"Artículo 9. Funciones del órgano planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima.

(...)

- i) Regular y efectuar la fiscalización posterior de las autorizaciones y licencias en materia de edificaciones, licencias de funcionamiento para establecimientos de cualquier índole, así como de las autorizaciones para la colocación de publicidad exterior y actividades de carácter temporal en la vía pública en el ámbito del Centro Histórico de Lima.

Este marco normativo garantiza el control continuo, y se encuentra alineado con la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ya que a través del artículo 74⁸ permite a las municipalidades ejercer control y revocar licencias por infracción.

⁷ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2253462-1>

⁸ "Artículo 74.- Funciones Específicas Municipales

Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización".

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Así también, la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural, en sus artículos 11⁹ y 27¹⁰, exige una supervisión continua para inmuebles patrimoniales, motivo por el cual la autógrafa aprobada no vulnera principios de conservación ni genera vacío normativo.

De otro lado, con el fin de proteger los derechos y libertades económicas y empresariales reconocidos por la Constitución Política, a través de la autógrafa se plantea incorporar el **artículo 28-B** al marco normativo. Este artículo establece que los usos tradicionales vinculados a actividades económicas, comerciales y de servicios, como la venta de alimentos, textiles, ropa, calzado, artículos para el hogar y equipos electrónicos, entre otros, deben ser resguardados y contemplados como parte de una convivencia pacífica y segura en el Centro Histórico de Lima.

Además, la fiscalización posterior y permanente está regulada en el artículo 9.i, en virtud de la facultad fiscalizadora del órgano de gestión.

Artículo 9. Funciones del órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima

(...)

i) Regular y efectuar la fiscalización posterior de las autorizaciones y licencias en materia de edificaciones, licencias de funcionamiento para establecimientos de cualquier índole, así como de las autorizaciones para la colocación de publicidad exterior y actividades de carácter temporal en la vía pública en el ámbito del Centro Histórico de Lima.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo observa el **artículo 28-B** de la autógrafa aprobada mencionando que vulnera las competencias municipales al establecer usos del suelo y zonificación. Al respecto, cabe aclarar que este artículo no realiza cambios de zonificación, sino que enuncia criterios generales de uso responsable dentro del marco cultural protegido. De hecho, la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, a través del Oficio N°781-2024-AMPE/P¹¹ de fecha 22 de noviembre de 2024, remitió el Informe N°0423-2024-AMPE/AJ de la Oficina Técnica de Asesoría Jurídica-AMPE, opinando favorablemente sobre el Proyecto de Ley N° 9305/2024 CR, contenido en la autógrafa aprobada, Proyecto de Ley que modifica la Ley

⁹ "Artículo 11.- Expropiación

11.1 Declárase de necesidad pública la expropiación de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad privada, siempre que se encuentren en peligro de perderse por abandono, negligencia o grave riesgo de destrucción o deterioro sustancial declarado por el Instituto Nacional de Cultura.

11.2 Declárase de necesidad pública la expropiación del área técnicamente necesaria del predio de propiedad privada donde se encuentre un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, con los fines de consolidar la unidad inmobiliaria, conservación y puesta en valor.

11.3 El inicio del procedimiento de expropiación podrá ser suspendido si ante la declaración que emita el Instituto Nacional de Cultura a que se refiere el inciso 11.1 del presente artículo, el propietario del bien, dentro del plazo que establezca el reglamento de esta Ley, inicia la ejecución de las obras necesarias que permitan conservarlo, restaurarlo o ponerlo en valor, debiendo observarse obligatoriamente las disposiciones que sobre el particular establezca el Instituto Nacional de Cultura".

¹⁰ "Artículo 27.- Ocupaciones ilegales

En los casos de ocupaciones ilegales de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de carácter prehispánico, el Instituto Nacional de Cultura, en coordinación con otras entidades del Estado, propenderá a la reubicación de los ocupantes ilegales de dichos bienes, sin perjuicio del ejercicio de las acciones legales conducentes a su intangibilidad".

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjM2OTI4/pdf>

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

31980, "Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible".

Para ser aún más precisos, la autógrafa no redefine la zonificación, sino que establece los criterios generales de convivencia armónica entre desarrollo económico y protección patrimonial, lo cual es legítimo dentro de un régimen especial aprobado por el Congreso de la República. En efecto, el artículo 28-B.2 de la autógrafa aprobada ratifica que los gobiernos locales son responsables de fomentar el emprendimiento en armonía con las normas especializadas. Asimismo, cabe destacar que el artículo 28-B solo reconoce las actividades tradicionales compatibles con el área histórica, como comercio legal, hotelería o servicios turísticos.

Otro aspecto por considerar es que la Sentencia del Tribunal Constitucional 302/2023 si bien reconoce la competencia municipal en zonificación, no impide al Congreso de la República establecer regímenes especiales para zonas de interés nacional como el Centro Histórico de Lima, en el marco de las competencias de los tres niveles de gobierno, del artículo 21 de la Constitución Política del Perú y de la Convención de la UNESCO de 1972. Así, el Congreso de la República tiene un amplio margen para legislar sobre todos los temas de interés nacional, es decir en todo lo que afecta a la sociedad, la economía y la organización del Estado al amparo al artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

Por tanto, se rechaza las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo en este extremo y, por consiguiente, recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de Ley.

Segunda Observación: El rol del órgano de gestión podría desnaturalizarse si se prioriza lo comercial sobre lo patrimonial.

En sus observaciones, la presidente de la República menciona que El Poder Ejecutivo observa la modificación del literal k) del artículo 8 de la Ley N.º 31980, señalando que podría desnaturalizarse el rol del órgano de gestión si se prioriza lo comercial sobre lo patrimonial. Sustenta su percepción en la importancia de la recuperación del Centro Histórico de Lima a través del desarrollo cultural y turístico sostenible, evitando el incremento de actividades comerciales que generan riesgos para la conservación del Patrimonio Cultural Inmueble. También, menciona que el Centro Histórico está protegido por normativas nacionales e internacionales, incluyendo la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial de 1972, que exige su conservación como legado para la humanidad. Asimismo, indica que el Estado Peruano está obligado a implementar medidas de amortiguamiento y restricciones de uso, en concordancia con convenios internacionales y la Constitución, que priorizan su protección como asunto de interés general.

Comentario:

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Si bien el Ejecutivo advierte un riesgo de mercantilización, el texto aprobado promueve infraestructura cultural, hotelera y gastronómica, sin desplazar la rectoría cultural del Ministerio de Cultura, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 31980¹². La finalidad es revitalizar el Centro Histórico como espacio vivo, alineado con los principios del Plan Maestro del Centro Histórico de Lima y la conservación activa planteada por la Convención de 1972¹³ (Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural).

A mayor abundamiento, el Centro Histórico de Lima presenta un constante flujo de turistas y una destacada actividad comercial, originada desde el siglo XX con la inauguración del Mercado Central. Por ello, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo lo ha clasificado como un recurso turístico de máxima jerarquía debido a su gran capacidad para atraer visitantes.

Según datos de la Municipalidad de Lima, la zona comercial del Centro Histórico capta diariamente a unas 300 mil personas¹⁴, cifra que puede ascender hasta un millón durante temporadas altas como la campaña navideña. Esta dinámica genera ingresos aproximados de S/. 60 millones diarios asociados al comercio local.

En tal sentido, es imprescindible contar con una regulación que garantice la conservación de esta zona sin afectar el desarrollo de las actividades comerciales, reconociendo que el comercio impulsa el crecimiento económico, promueve la generación de empleo, contribuye a la reducción de la pobreza y abre oportunidades para poblaciones vulnerables.

El comercio, en efecto, es uno de los sectores económicos que ha contribuido sostenidamente al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) del país. Por ejemplo, en 2021, pese a las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19, representó el 10,5% del PBI, ubicándose solo por debajo de servicios, manufactura y minería¹⁵. Esto evidencia no solo su importancia sino también su capacidad de adaptación y renovación ante escenarios adversos.

Adicionalmente, durante el año 2024, las ventas del comercio interno alcanzaron los 49 973 millones de soles, lo que contribuyó positivamente a la recuperación de nuestro PBI que, en ese mismo periodo, alcanzó un crecimiento de 3,8% en comparación al mismo periodo de 2023.¹⁶ Según el ministro de la Producción, este

¹² <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/225346>. Consultado el 7 de mayo de 2025.

¹³ <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Consultado el 7 de mayo de 2025.

¹⁴ Redacción Gestión, "Mesa Redonda recibe 300,000 compradores cada día", Gestión, 20 de abril de 2019, <https://gestion.pe/peru/mesa-redonda-recibe-300-000-compradores-dia-264666-noticia/>. Consulta realizada el 8 de mayo de 2025

¹⁵ Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo. *Estudio de la dinámica económico-laboral actual y tendencia en Perú*, p. 11. 2022

¹⁶ <https://tvperu.gob.pe/noticias/economia/sector-comercio-interno-peruano-crece-38-en-2024-y-proyecta-un-2025-con-mayor-impulso#:~:text=CIFRAS%20DEL%20CRECIMIENTO%20EN%202024,familias%20peruanas%22%2C%20afirm%C3%B3%20Gonz%C3%A1lez>. Consultado el 8 de mayo de 2025.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

crecimiento refleja una recuperación sólida de la economía peruana y una tendencia hacia su consolidación. Expresó *"Este crecimiento es una muestra del fortalecimiento de la economía peruana, que continúa su camino de recuperación y crecimiento sostenido. El sector comercio interno no solo es un motor clave para la generación de empleo, sino también un pilar fundamental para la reactivación económica y el bienestar de las familias peruanas"*¹⁷.

Bajo esta perspectiva, el Centro Histórico de Lima se percibe como un espacio estratégico para el desarrollo del comercio minorista y la edificación de oficinas, gracias a vías como el jirón de la Unión y centros comerciales como Real Plaza Centro Cívico. De hecho, alrededor del 35% de sus inmuebles tienen fines comerciales, incluyendo más de 450 galerías como Mesa Redonda, Triángulo de Grau y Las Malvinas¹⁸.

En ese contexto, la autógrafo aprobada resulta viable al regular un marco normativo que permite la coexistencia equilibrada entre la conservación del patrimonio y la actividad económica, reconociendo que el Centro Histórico no solo es un polo turístico sino también un foco estratégico para el desarrollo económico nacional.

El Estado, según mandatos constitucionales, tiene el deber de proteger el patrimonio cultural y garantizar al mismo tiempo la libertad de empresa. Por ello, las decisiones legislativas y ejecutivas deben buscar un equilibrio entre ambas obligaciones. Así, el artículo 21 de la Constitución establece que todos los bienes culturales, sin importar su titularidad, están protegidos por el Estado, deber también reconocido por la Ley 28296. Del mismo modo, el artículo 59 de la Carta Magna indica que el Estado debe fomentar la generación de riqueza y proteger la libertad de trabajo y empresa. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que esta libertad constituye un derecho fundamental que debe ser respetado, promovido y estimulado por el Estado¹⁹.

Dado que todos los derechos constitucionales poseen igual jerarquía, su eventual conflicto no debe resolverse mediante la prevalencia de uno sobre otro, sino mediante una interpretación que armonice sus principios. Así, de acuerdo con el principio de concordancia práctica, las tensiones constitucionales deben resolverse procurando maximizar el respeto a todos los derechos involucrados.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Redacción Gestión, "Centro Histórico de Lima, desarrollo y propuesta para recuperar su valor", Gestión, 18 de enero de 2022, <https://gestion.pe/peru/centro-historico-de-lima-desarrollo-y-propuesta-para-recuperar-suvalor-ucal-mml-noticia/?ref=gesr>. Consultado el 8 de mayo de 2025.

¹⁹ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Exp. N° 01405-2010-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/01405-2010-AA.html>. Consultado el 8 de mayo de 2025.

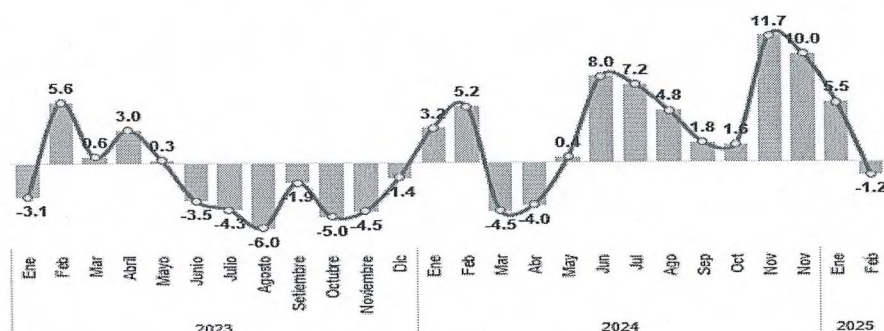
DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Por consiguiente, la preservación del patrimonio cultural en zonas como el Centro Histórico de Lima no debe vulnerar de manera desproporcionada las libertades económicas. Al contrario, la legislación debe incorporar mecanismos que permitan una convivencia armónica de estos derechos, cumpliendo con los deberes estatales de protección cultural y promoción económica.

En virtud de la importancia económica del Centro Histórico y la necesidad de conciliar la preservación cultural con la libertad de empresa, la modificación normativa aprobada representa un paso positivo para superar las limitaciones de la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el centro histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible. Estas reformas permiten reconocer el valor comercial del Centro Histórico de Lima, con un 35% de sus inmuebles dedicados al comercio y una afluencia diaria de 300 mil personas, generando ingresos de hasta S/. 60 millones al día. Precisamente, al fomentar nuevos negocios en esta área, se fortalecerá el comercio interno y podrá consolidar el crecimiento sostenido que el sector viene mostrando, como lo refleja el incremento de 4,8% registrado en agosto de 2024 respecto a 2023, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Evolución de las Ventas de Comercio Interno*, Enero 2023 –
Febrero 2025**

(Variación porcentual interanual)



Nota:

(*) Las ventas de comercio interno (a precios corrientes) comprende los Grandes Almacenes, Supermercados y Tiendas Especializadas, que representan aproximadamente el 98.5% del total; sin incluir las ventas al por menor de combustibles de la actividad CIU 4730.

Fuente: Estadística de Grandes Almacenes, Supermercados y Tiendas Especializadas
Elaboración: PRODUCE- OGEIEE-Oficina de Estudios Económicos

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

De otro lado, cabe señalar que el desarrollo sostenible no se limita a la conservación ambiental, sino que abarca también los ámbitos económico y social. Así lo indican los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que incluyen el fin de la pobreza, el trabajo decente y el crecimiento económico.

Por tanto, la legislación orientada al desarrollo sostenible del Centro Histórico de Lima debe considerar el eje económico y su impacto sobre las actividades comerciales tradicionales del entorno. La autógrafa aprobada permite abordar de manera coherente la visión contemporánea del desarrollo sostenible, al reconocer el potencial del patrimonio cultural como generador de valor económico mediante el turismo y las actividades comerciales formales. Por tanto, el valor comercial del Centro Histórico no debe entenderse como un obstáculo, sino como una herramienta que, usada correctamente, potencia su preservación y desarrollo.

En consecuencia, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo rechaza este punto de las observaciones del Poder Ejecutivo recaídas en la autógrafa de Ley materia de dictamen. En consecuencia, recomienda la **INSISTENCIA** en este extremo de la autógrafa de Ley.

Tercera Observación: El silencio positivo pondría en riesgo la integridad patrimonial.

El Poder Ejecutivo advierte el riesgo que afectaría la integridad patrimonial al establecer, a través la modificación de los artículos 14, 18 y 30 de la Ley 31980, el silencio positivo en intervenciones públicas. Por el contrario, resalta la importancia del artículo 21 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, sean públicos o privados, están subordinados al interés general. Asimismo, destaca que la protección del Centro Histórico de Lima, parte del Patrimonio Cultural de la Nación, bajo el amparo de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial y la Constitución, indicando que no debe permitirse intervenciones en espacios públicos mediante procedimientos de silencio positivo, ya que esto pondría en riesgo la integridad de sus elementos patrimoniales

Comentario:

Si bien el Poder Ejecutivo advierte el riesgo que podría afectar la integridad patrimonial por el silencio positivo en intervenciones públicas, la autógrafa aprobada diferencia correctamente los procedimientos. Así, el silencio administrativo positivo contemplado en la autógrafa aprobada solo aplica a obras de servicios básicos, no a licencias de funcionamiento ni intervenciones

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

patrimoniales que se rigen por el silencio administrativo negativo según los artículos. 28 .2 y 36.2 de la Ley 31980²⁰.

En el mismo sentido, la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), a través del artículo IV del Título Preliminar, relacionado a los principios del procedimiento administrativo, como el de eficiencia, informalismo y verdad material, permite una diferenciación al propiciar la eficiencia en la gestión administrativa sin menoscabar el control técnico, toda vez que la simplificación administrativa permite optimizar la tramitación de los procedimientos, en tanto que el control técnico o sustantivo asegura el cumplimiento de estándares de calidad y legalidad.

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.6. *Principio de informalismo.* - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

1.10. *Principio de eficacia.* - Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

1.11. *Principio de verdad material.* - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad

²⁰ **Artículo 28. Licencia de funcionamiento en un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación**

(...)

28.2 Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación en el Centro Histórico de Lima se requiere el informe favorable previo del órgano de planificación, gestión y recuperación del Centro Histórico de Lima. Este procedimiento administrativo está sujeto al silencio administrativo negativo.

Artículo 36. Licencias de edificación en el Centro Histórico de Lima

(...)

36.2 La evaluación se realiza de acuerdo con la modalidad C, del numeral 3, del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, y está sujeta al silencio administrativo negativo.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

Por otro lado, el artículo 36 hace referencia a los actos administrativos y procedimientos especiales, donde se reconoce que pueden existir procedimientos diferenciados dependiendo de la materia, estableciendo a su vez que puede haber procedimientos simplificados en función del objeto del trámite, sin que ello elimine el control técnico.

Artículo 36.- Aprobación de petición mediante el silencio positivo

36.1. En los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo, la petición del administrado se considera aprobada si, vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera.

36.2. Lo dispuesto en el presente artículo no enerva la obligación de la entidad de realizar la fiscalización posterior de los documentos, declaraciones e información presentados por el administrado, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.

En conjunto, estas disposiciones permiten que la administración pública diferencie entre procedimientos de bajo riesgo, que pueden beneficiarse de trámites más ágiles y simplificados, y aquellos de mayor complejidad o impacto, que requieren un control técnico más riguroso.

La observación del Ejecutivo sugiere que el uso del silencio positivo implicará una vulnerabilidad para el patrimonio del Centro Histórico, ya que permitirá intervenciones sin un análisis riguroso. Sin embargo, esta interpretación no considera que el silencio positivo, en el marco del derecho administrativo, puede estar sujeto a condiciones estrictas y excepciones, especialmente en temas de patrimonio cultural, tal como hemos argumentado líneas arriba.

En muchos casos, el silencio positivo se utiliza para evitar la parálisis administrativa y fomentar la eficiencia en la gestión pública. Esto no significa que cualquier intervención pueda ejecutarse libremente, ya que las normativas de planificación urbana y conservación patrimonial pueden establecer excepciones donde el silencio positivo no aplica. Por ejemplo, en España, la Ley de Patrimonio Histórico

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Español (Ley 16/1985)²¹ excluye explícitamente el uso de silencio administrativo positivo en decisiones que afecten bienes de interés cultural, sin que esto impida la agilidad en la respuesta de las administraciones. En nuestro país, la modificación a la Ley 31980 establece mecanismos similares, asegurando que el silencio positivo esté condicionado al cumplimiento de criterios técnicos y patrimoniales.

Retomando, el artículo 21 de la Constitución establece que los bienes culturales están subordinados al interés general. No obstante, esto no significa la exclusión de mecanismos ágiles de gestión como el silencio positivo. El interés general también implica que el Estado debe garantizar una respuesta rápida y eficiente en la conservación del patrimonio. Actualmente, la lentitud en los procedimientos administrativos en el Centro Histórico de Lima ha derivado en la degradación de estructuras históricas y el avance de ocupaciones irregulares. La implementación del silencio positivo, con criterios de protección específicos, podría acelerar procesos de restauración y conservación, siempre bajo fiscalización técnica y normativa.

En conclusión, la postura del Poder Ejecutivo presenta un argumento válido sobre la importancia de proteger el Centro Histórico de Lima. Sin embargo, descarta el potencial del silencio positivo como un mecanismo de agilidad administrativa que, bien regulado, puede fortalecer y acelerar intervenciones de conservación. La clave está en una normativa que condicione el uso de este mecanismo a estrictos criterios técnicos y patrimoniales, asegurando su compatibilidad con el interés general y la protección efectiva del patrimonio, como sí lo considera la autógrafo aprobada.

Por consiguiente, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo rechaza este punto de las observaciones del Poder Ejecutivo recaídas en la autógrafo de Ley materia de dictamen. En consecuencia, recomienda la **INSISTENCIA** en este extremo de la autógrafo de Ley.

Cuarta Observación: El ámbito de aplicación ya está incorporado en el Plan Maestro, por lo que sería innecesaria la modificación.

El Poder Ejecutivo observa que la modificación del artículo 3 de la Ley 31980 resulta innecesaria, ya que el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima 2029, con visión al 2035, aprobado mediante la Ordenanza N.º 2194 por la Municipalidad Metropolitana de Lima, ya incorpora el área del Patrimonio Mundial declarado por la UNESCO en 1991, por lo que considera que la modificación no es requerida.

²¹ https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l16-1985.t4.html#:~:text=Los%20bienes%20declarados%20de%20inter%C3%A9s%20cultural%20no%20podr%C3%A1n%20ser%20sometidos,partes%20suprimidas%20quedar%C3%A1n%20debidamente%20documentadas. Consultado el 8 de mayo de 2025.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Además, señala que el artículo 60 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbanos Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, ya define el Plan Maestro de Centros Históricos, orientando la gestión del suelo, las acciones, intervenciones, y proyectos en el ámbito territorial del Centro Histórico y su zona de influencia, facilitando un tratamiento integral y especial.

Por lo tanto, observa que la normativa existente ya abarca y regula el manejo urbanístico del Centro Histórico de Lima, lo cual hace innecesaria la modificación planteada.

Comentario:

La observación del Poder Ejecutivo sostiene que la modificación del artículo 3 de la Ley 31980 es innecesaria, basando su argumento en dos puntos fundamentales:

- La existencia del Plan Maestro del Centro Histórico de Lima 2029, con visión al 2035, aprobado mediante la Ordenanza N.º 2194 por la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual ya incluye el área declarada Patrimonio Mundial por la UNESCO en 1991.
- La definición del Plan Maestro de Centros Históricos establecida en el artículo 60 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, que regula las acciones urbanísticas en el Centro Histórico y su zona de influencia.

Sin embargo, esta observación presenta algunos vacíos y omisiones que deben ser analizados de manera crítica:

Limitaciones del Plan Maestro del Centro Histórico de Lima 2029

Si bien el Plan Maestro proyecta una visión al 2035, su naturaleza es fundamentalmente municipal, lo cual significa que su alcance normativo está limitado por el ámbito local. No posee el peso de una ley nacional, y, por tanto, puede estar sujeto a cambios o interpretaciones por parte de las gestiones municipales sucesivas. Esto implica una vulnerabilidad normativa, ya que una modificación en el enfoque político o una alteración en las prioridades urbanas podría comprometer la continuidad de la planificación urbana. En cambio, con la modificación legislativa de la Ley 31980 se establecerá un marco normativo de mayor jerarquía y estabilidad, que garantizará la protección y gestión del Centro Histórico de Lima más allá de cambios administrativos locales; así el reforzamiento a través de la modificación del artículo 3 que permitirá establecer sanciones más contundentes y mecanismos de protección legal efectivos contra intervenciones irregulares en un ámbito de aplicación más precisa.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

En conclusión, si bien el Plan Maestro y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial abordan ciertos aspectos de planificación, su alcance es insuficiente para garantizar una protección duradera y una gestión efectiva del Centro Histórico de Lima. La modificación propuesta al artículo 3 de la Ley 31980 no solo es pertinente, sino necesaria para consolidar una normativa de mayor jerarquía y estabilidad jurídica, que permita la conservación efectiva del patrimonio histórico y cultural de Lima, asegurando su preservación para futuras generaciones y alineándose con los compromisos internacionales asumidos con la UNESCO.

Además de los argumentos expuestos anteriormente, es relevante incorporar el marco normativo internacional, al cual Perú está suscrito, y que refuerza la necesidad de una legislación sólida y unificada para la protección del Centro Histórico de Lima, reconocido como Patrimonio Mundial por la UNESCO desde 1991.

Recomendación de la UNESCO sobre la Conservación del Patrimonio Cultural Urbano (2011)

Esta recomendación subraya la importancia de integrar la conservación del patrimonio urbano con la planificación del desarrollo urbano sostenible. Establece que:

"Los Estados Miembros deberían establecer marcos normativos adecuados para facilitar una planificación urbana y de desarrollo integrada y sostenible, teniendo en cuenta los valores culturales y patrimoniales de los centros históricos."

El argumento del Ejecutivo, que se apoya en el artículo 60 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y el Plan Maestro, no garantiza un marco legal suficiente ni establece para proteger y planificar sosteniblemente el Centro Histórico. No obstante, la modificación de la Ley 31980 representará un alineamiento más robusto con estas recomendaciones, asegurando no solo la preservación, sino también la resiliencia y sostenibilidad del patrimonio urbano.

En conclusión, la observación del Poder Ejecutivo subestima el valor de contar con un marco normativo nacional sólido para la protección del Centro Histórico de Lima. Las normativas internacionales claramente establecen la necesidad de leyes nacionales robustas que garanticen la conservación efectiva y sostenible del patrimonio histórico. La modificación del artículo 3 de la Ley 31980 permitirá cumplir con los compromisos asumidos por Perú en tratados y convenciones internacionales, fortalecerá la coordinación multiescalar (nacional y municipal) y garantizará una protección integral y duradera del Centro Histórico de Lima, alineando la normativa con los más altos estándares internacionales.

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

Por lo tanto, la Comisión rechaza la observación planteada por el Ejecutivo u recomienda **INSISTIR** en este extremo de la autógrafa.

De esta manera podemos concluir que:

- La observación sobre las licencias con vigencia indeterminada no resulta fundada, ya que la autógrafa excluye expresamente su otorgamiento en inmuebles inhabitables o en riesgo, bajo responsabilidad funcional. Además, el marco normativo vigente, incluyendo la Ley N.º 28976 y la Ley Orgánica de Municipalidades, establece mecanismos de fiscalización y causales de revocatoria que garantizan el control técnico sobre su uso. En consecuencia, no se vulnera la protección del patrimonio ni se debilita la gestión urbana.
- Respecto a la observación que cuestiona la incorporación de usos comerciales en el entorno del Centro Histórico de Lima, no se configura una vulneración a la autonomía municipal, ya que la norma no redefine la zonificación ni impone usos del suelo. El artículo 28-B establece únicamente criterios generales que reconocen actividades tradicionales compatibles con el área histórica, en el marco de un régimen especial contenida en la autógrafa aprobada. Además, la Asociación de Municipalidades del Perú emitió opinión favorable a esta propuesta.
- Asimismo, la legislación orientada al desarrollo sostenible del Centro Histórico de Lima debe considerar el eje económico y su impacto sobre las actividades comerciales tradicionales del entorno. La autógrafa aprobada permite abordar de manera coherente la visión contemporánea del desarrollo sostenible, al reconocer el potencial del patrimonio cultural como generador de valor económico mediante el turismo y las actividades comerciales formales. Por tanto, el valor comercial del Centro Histórico no debe entenderse como un obstáculo, sino como una herramienta que, usada correctamente, potencia su preservación y desarrollo
- Sobre la preocupación del Poder Ejecutivo respecto a que lo comercial se antepondría a lo patrimonial, llegamos a la conclusión que dicha interpretación es infundada. La modificación aprobada busca una revitalización equilibrada del Centro Histórico, promoviendo infraestructura cultural, turística y comercial sin desplazar la rectoría del Ministerio de Cultura. Esta visión está alineada con la Convención de la UNESCO de 1972 y con el enfoque de conservación activa contenido en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima.
- En relación con el uso del silencio administrativo positivo, precisamos que su aplicación en la autógrafa es limitada y diferenciada. Solo se contempla para ciertos trámites relacionados con servicios básicos, no así para intervenciones patrimoniales o licencias de funcionamiento, que se rigen por el silencio negativo. Esto es coherente con lo dispuesto en la Ley N.º 27444, que permite

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

procedimientos diferenciados según el riesgo, asegurando siempre el control técnico posterior.

- Finalmente, la observación que cuestiona la modificación del artículo 3, relativa al ámbito de aplicación de la Ley, no invalida la propuesta. Aunque el Plan Maestro incluye esta delimitación, su naturaleza municipal no otorga la estabilidad jurídica de una ley nacional. Por ello, la modificación fortalece el marco normativo, asegurando mayor protección frente a eventuales cambios en la política local y permitiendo una aplicación uniforme a nivel intergubernamental.

Por consiguiente, las observaciones del Ejecutivo no desvirtúan la constitucionalidad ni la necesidad de las disposiciones aprobadas. Por el contrario, la autógrafa de ley refuerza los mecanismos de fiscalización, control y protección patrimonial. Asimismo, mantiene las competencias municipales dentro de un marco legal especial, autorizado por la Constitución Política; y, es coherente con los tratados internacionales, como la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial (UNESCO, 1972).

Por tanto, se recomienda la insistencia del Congreso de la República en la autógrafa de ley observada, conforme al artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

V.3 Determinación del tipo de pronunciamiento respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.

Tras el análisis detallado de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley que modifica la Ley N.º 31980, se evidencia que ninguna de ellas desvirtúa la validez, pertinencia ni constitucionalidad del texto aprobado. Por el contrario, la autógrafa fortalece el régimen especial del Centro Histórico de Lima al integrar mecanismos de control, fiscalización y armonización entre la protección del patrimonio y la promoción del desarrollo económico sostenible. La norma no vulnera competencias municipales, respeta los marcos normativos vigentes y se alinea con los compromisos internacionales en materia de patrimonio cultural.

En consecuencia, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, concluye que no encuentran fundamentos en las observaciones formuladas por la Presidente de la República y, opta por mantener el texto originario de la autógrafa observada.

Por tanto, de conformidad con el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, corresponde aplicar el siguiente párrafo:

"(...)

DICTAMEN DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31980, LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LIMA, A FIN DE PROTEGER SU PATRIMONIO CULTURAL Y FOMENTAR SU DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE, PARA ASEGURAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RESPONSABLE (PROYECTO DE LEY 9305/2024-CR).

a) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados".

Por lo antes señalado, la Comisión recomienda la **INSISTENCIA** de la "Ley que modifica la ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para asegurar la actividad económica responsable.

VI. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo recomienda, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del dictamen de **INSISTENCIA** ante las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, para asegurar la actividad económica responsable (**Proyecto de Ley 9305/2024-CR**), en los mismos términos que figuran en la Autógrafa observada, para que el Congreso de la República, al amparo constitucional, se sirva proclamarla y publicarla.

Lima, 12 de mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAHANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 09:18:10-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 15:20:54-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 16:30:12-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 15:51:14-0500

NOELIA ROSSVITH HERRERA MEDINA
Presidente
Comisión de Comercio Exterior y Turismo



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 17:49:18-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 10:08:59-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 09:43:30-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 10:08:31-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 17:18:26-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 14:33:53-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de Agosto de 2025

Al orden del día

.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA