



<https://doi.org/10.18800/dys.202202.010>

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/11/2022
FECHA DE APROBACIÓN: 04/02/2023

CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO INMUEBLE EN EL PERÚ: CONSIDERACIONES JURÍDICAS RESPECTO DE LAS AUTORIZACIONES DE OBRA

Urban Heritage preservation in Peru: Legal aspects regarding work permits

Juan Pablo de la Puente Brunke*

Pontificia Universidad Católica del Perú

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Derecho (LLM) por la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York. Ha sido Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales del Ministerio de Cultura y antes Director Ejecutivo del World Monuments Fund Perú (WMF-Perú). Su actividad profesional se centra en asesorar, tanto a entidades públicas como privadas, nacionales y extranjeras, en todo lo relativo a la regulación legal de bienes culturales, con énfasis en proyectos de inversión. Asimismo, entre otras funciones, es miembro del Consejo Directivo de WMF-Perú y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Episcopal sobre bienes culturales de la Iglesia Católica. ORCID iD: 0009-0005-1467-844. Contacto: jpdela Puente@gmail.com

Resumen:

El patrimonio histórico inmueble está conformado por los inmuebles de época posterior a la prehispánica que integran el patrimonio cultural de la Nación, sea en forma de barrios de una ciudad, como una Zona Monumental, o sea de forma individual como un Monumento, entre otras categorías. Este artículo realiza un análisis exegético de la normativa peruana respecto de una de las principales medidas de protección del patrimonio histórico inmueble, como es la obligación de solicitar al Ministerio de Cultura autorización previa para ejecutar obras. Luego de identificar las distintas categorías legales del patrimonio histórico inmueble, se evidenciará que las mismas determinan una aplicación gradual y diferenciada de los permisos requeridos, así como de la autoridad competente. Específicamente, se prestará atención a las peculiaridades de la protección gradual en Zonas Monumentales, así como de los requisitos para la protección del entorno o marco circundante de un inmueble integrante del patrimonio histórico.

Abstract:

Urban Heritage involves buildings from the post-pre-Hispanic era designated as cultural heritage, whether in the form of a city neighborhood, such as a Monumental Zone, or declared individually as a Monument, among other categories. This article carries out an analysis of the Peruvian regulations regarding one of the main protection measures, which is the legal obligation to request authorization from the Ministry of Culture to carry out works. After identifying the different legal categories of urban heritage, it will be shown that such categories determine a gradual and differentiated application of the required permits as well as of the authority with jurisdiction. Specifically, attention will be focused on the peculiarities of the gradual protection in a Monumental Zone, as well as for the protection of the surrounding area of a building designated as cultural heritage.

Palabras clave:

Patrimonio Cultural de la Nación – Patrimonio Histórico Inmueble – Centros Históricos – Zonas Monumentales – Permisos de obra

Keywords:

Cultural Heritage – Urban Heritage – Historic Centers – Historic Districts – Work permits

Sumario:

1. Introducción – 2. Concepto y categorías de Patrimonio Histórico Inmueble – 3. Autorización para obras en bienes del Patrimonio Histórico Inmueble – 4. Conclusiones y recomendaciones – 5. Lista de referencias

1. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico de protección del patrimonio cultural de la Nación se traduce en diversas medidas exorbitantes que varían en función del tipo de bien cultural. Para el caso de inmuebles de la época prehispánica y de bienes del patrimonio inmaterial, por ejemplo, la propiedad privada está prohibida por ley. Para el caso de inmuebles de épocas posteriores a la prehispánica —denominados por la normativa como patrimonio histórico inmueble y materia del presente artículo— la protección se traduce en la restricción del ejercicio del derecho de propiedad.

Entre dichas restricciones, podemos mencionar a la obligación de informar al Ministerio de Cultura en caso de transferencia de propiedad, o la obligación de consentir obras y de brindar información y documentación, entre otras. Sin embargo, la obligación de solicitar autorización del Ministerio de Cultura para realizar intervenciones u obras en dichos bienes constituye una de las restricciones principales. No solo tiene impacto directo en el uso y el valor de cada inmueble, sino también porque su incumplimiento podría generar responsabilidad penal y administrativa, según sea el caso.

Este artículo se centra en realizar un análisis exegético de la normativa peruana sobre el régimen de autorizaciones para obras e intervenciones, pues la autoridad competente y el procedimiento varían en función del tipo de bien cultural inmueble y del tipo de intervención u obra que se quiera ejecutar. Se prestará especial atención a ciertos aspectos referidos a la interpretación de la normativa respecto de los límites de la autoridad en la protección de Zonas Monumentales, así como en relación con la protección del entorno o marco circundante de bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación.

2. CONCEPTO Y CATEGORÍAS DE PATRIMONIO HISTÓRICO INMUEBLE

El concepto de patrimonio cultural es uno muy amplio y particular, pues no solo engloba una gran diversidad de bienes con distintas características físicas e inmatriciales, sino también en ellos se yuxtaponen titularidades públicas y

privadas, así como diversos valores singulares que merecen ser protegidos por la ley. Esta naturaleza especial de la que gozan los bienes culturales es explicada claramente por Prieto de Pedro (1991). Para el jurista español, el término “patrimonio” se emplea en el sistema de protección del patrimonio cultural pues implica tres conceptos: (i) su origen etimológico (*pater*) hace referencia a una herencia que se recibe de los antepasados; (ii) destaca que esa unidad conceptual representa intereses jurídicamente relevantes; y, (iii) agrupa a un conjunto heterogéneo de bienes a efectos de ser protegidos jurídicamente.

Otra definición que refleja la naturaleza diversa del patrimonio cultural, y en este caso referida únicamente a los inmuebles culturales, es la contenida en la Convención de la UNESCO de 1972 sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, la cual establece tres categorías básicas: (i) los monumentos, (ii) los conjuntos, y (iii) los lugares, reconociendo así la diversidad del concepto de inmueble, que incluye a inmuebles individuales, a un grupo de inmuebles o también a zonas en las que inmuebles y el medio ambiente se encuentran vinculados.¹ Podemos decir que dicha definición es universalmente aceptada ya que la Convención de la UNESCO de 1972 es un tratado internacional que a la fecha ha sido suscrito por 194 países, es decir por casi la totalidad de los países existentes, incluido el Perú.

¹ Artículo 1.

- A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural:
- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”

En cuanto a la legislación nacional, la Constitución de 1993² y la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004)³, también utilizan un concepto amplio de “inmueble”, pues comprende a todo tipo de construcción (sea conmemorativa, utilitaria o para albergar al ser humano), ubicada tanto en contexto urbano como rural. Asimismo, también incluye a barrios o zonas de una ciudad, como también a lugares y a espacios conmemorativos no edificados.

Sin embargo, cabe precisar que la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004) también contiene criterios objetivos que deben de cumplirse para que un bien integre el patrimonio cultural de la Nación. Es decir, no basta que un inmueble sea antiguo. De acuerdo con el Artículo II de su Título Preliminar, únicamente integran el patrimonio cultural de la Nación los bienes que, por su importancia, valor y significado, sean declarados expresamente como tales, o sobre los que exista la presunción legal de serlo.⁴

Asimismo, la legislación peruana clasifica al patrimonio cultural en diversas categorías, y en cuanto a los bienes culturales inmuebles se refiere, la clasificación principal los divide en patrimonio prehispánico- o arqueológico- por un lado, y patrimonio histórico, por el otro. El patrimonio histórico inmueble, que es la materia del presente artículo, comprende a los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación, edificados y/o representativos de épocas

² Artículo 21.- Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.

(...)

³ Artículo 1.- Clasificación

Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se clasifican en:

1. BIENES MATERIALES

1.1 INMUEBLES

Comprende de manera no limitativa, los edificios, obras de infraestructura, ambientes y conjuntos monumentales, centros históricos y demás construcciones, o evidencias materiales resultantes de la vida y actividad humana urbanos y/o rurales, (...)

⁴ Artículo II.- Definición

Se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación toda manifestación del quehacer humano, material o inmaterial, que por su importancia, valor y significado arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo. *Dichos bienes tienen la condición de propiedad pública o privada con las limitaciones que establece la presente ley.*

posteriores a la prehispánica, es decir, de las épocas Virreinal —o también llamada Colonial—, Republicana y Contemporánea.⁵

Para el caso del patrimonio histórico inmueble, las normas técnicas, a su vez, consideran diversas categorías, que las podemos dividir en tres grandes grupos: (i) las edificaciones que son declaradas individualmente como integrantes del patrimonio cultural de la Nación; (ii) las zonas o barrios de una localidad o ciudad que son declarados integrantes del patrimonio cultural de la Nación; y, (iii) los espacios y/o lugares, generalmente no edificados, que por razones conmemorativas son declarados integrantes del patrimonio cultural de la Nación. En la tabla 1 se muestran las diferentes categorías legales del patrimonio histórico inmueble, con sus respectivas definiciones:⁶

Figura 1
Categorías legales del patrimonio histórico inmueble

Categorías del Patrimonio Histórico que se refieren a inmuebles de forma individual	
Inmueble de Valor de Entorno	<i>“Inmuebles de valor de entorno: Son aquellos inmuebles que carecen de valor monumental u obra nueva.”</i>
Inmueble de Valor Monumental	<i>“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.”</i>

⁵ Si bien la clasificación de bienes inmuebles materia del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo 011-2006-ED del 2006) no considera a los “Contemporáneos” dentro su clasificación (“Artículo 25.- *Los bienes culturales inmuebles, de acuerdo a su época de construcción, se clasifican en: prehispánicos, virreinales y republicanos.*”), inmuebles contemporáneos ya han sido declarados patrimonio cultural. Asimismo, la Norma Técnica A.140 Bienes Culturales Inmuebles del Reglamento Nacional de Edificaciones (Resolución Ministerial 185-2021-VIVIENDA del año 2021), hace referencia a los inmuebles del “*Patrimonio Moderno de la época contemporánea*”.

⁶ Todas las categorías mencionadas en la tabla 1, salvo el caso de la categoría Sitio Histórico de Batalla, son definidas por el artículo 4 de la Norma Técnica A.140 Bienes Culturales Inmuebles y Zonas Monumentales del Reglamento Nacional de Edificaciones (Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA del 2006); que mantiene su vigencia en virtud de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución Ministerial N°. 185-2021-VIVIENDA del 2021. Por su parte, la categoría Sitio Histórico de Batalla es definida por el artículo 9 del Reglamento para la Gestión de los Sitios Históricos de Batalla (Decreto Supremo 008-2017-MC del año 2017).

Monumento	<i>“Monumento: La noción de monumento abarca la creación arquitectónica aislada, así como el sitio urbano o rural que expresa el testimonio de una civilización determinada, de una evolución significativa, o de un acontecimiento histórico. Tal noción comprende no solamente las grandes creaciones sino también las obras modestas, que, con el tiempo, han adquirido un significado cultural.”</i>
Categorías del Patrimonio Histórico que se refieren a una zona o barrio de la ciudad	
Ambiente Monumental	<i>“Ambiente Monumental: Es el espacio (urbano o rural), conformado por los inmuebles homogéneos con valor monumental. También se denomina así al espacio que comprende a un inmueble monumental y a su respectiva área de apoyo monumental.”</i>
Ambiente Urbano Monumental	<i>“Ambiente Urbano Monumental: Son aquellos espacios públicos cuya fisonomía y elementos, por poseer valor urbanístico en conjunto, tales como escala, volumétrica, deben conservarse total o parcialmente.”</i>
Centro Histórico	<i>“Centro Histórico: Es aquel asentamiento humano vivo, fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, reconocido como representativo de la evolución de un pueblo. El Centro Histórico es la zona monumental más importante desde la cual se originó y desarrolló una ciudad. Las edificaciones en centros históricos y zonas urbanas monumentales pueden poseer valor monumental o de entorno.”</i>
Conjunto Monumental	<i>“Conjunto Monumental: Son aquellos grupos de construcciones, aisladas o reunidas, que por razones de su arquitectura, unidad e integración al paisaje, tengan un valor histórico, científico o artístico.”</i>
Zona Urbana Monumental o Zona Monumental	<i>“Zona Urbana Monumental: Son aquellos sectores o barrios de una ciudad cuya fisonomía debe conservarse por cualquiera de las razones siguientes: a) Por poseer valor urbanístico de conjunto; b) Por poseer valor documental histórico y/o artístico; y c) Porque en ellas se encuentra un número apreciable de monumentos o ambientes urbano monumentales.”</i>

Categorías del Patrimonio Histórico que se refieren a lugares conmemorativos	
Sitio Histórico de Batalla	<p><i>“Artículo 9.- Definición del Sitio Histórico de Batalla</i></p> <p><i>9.1 Se define como Sitios Históricos de Batalla a los lugares o espacios urbanos o rurales, o parajes naturales, donde se desarrollaron batallas correspondientes a las épocas colonial, republicana y contemporánea, en las que se desplegaron actos de heroísmo y sacrificio de soldados peruanos.</i></p> <p><i>9.2 Los Sitios Históricos de Batalla constituyen escenarios donde se desarrollaron enfrentamientos bélicos, reconocidos como tales en las fuentes históricas. Comprenden como componentes: la geografía, la estrategia, tácticas, tecnología e infraestructura bélicas. Son componentes esenciales de la memoria y la cultura de nuestro país y forman parte de nuestro patrimonio cultural.</i></p> <p><i>9.3 Dentro su ámbito pueden estar comprendidos otros bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, sean materiales o inmateriales.”</i></p>

Fuente: elaboración propia en base a las definiciones normativas (ver nota al pie 6).

En términos jurídicos, estas categorías cobran relevancia ya que los efectos legales derivados de la condición de patrimonio cultural deberán ser aplicados de forma diferenciada, según cada categoría. Considerando que cada categoría responde a ciertos valores culturales que son reconocidos por la ley para protegerlos, los efectos jurídicos de protección-aplicables a dicha categoría- tendrán como objetivo proteger dichos valores específicos.

Podemos decir que estas categorías representan los criterios objetivos que requiere el derecho para aplicar una protección “gradual y proporcional” según los valores culturales identificados, a fin que sean preservados en el tiempo. Es decir, si bien todas las categorías enumeradas integran el patrimonio cultural de la Nación, ello no significa que todas lo integran de la misma manera o que son protegidas de forma equivalente u homogénea, y, como veremos más

adelante, ello responde tanto a criterios jurídicos como técnicos y reconocidos internacionalmente.

Por ejemplo, las categorías del patrimonio histórico que se refieren a una zona o barrio de una ciudad o localidad, reconocen los valores culturales relativos a las características del espacio público, constituido por las calles y plazas, así como por la volumetría y detalles de las fachadas de las edificaciones existentes en la zona o barrio declarado patrimonio cultural de la Nación. Es importante subrayar que estas categorías no se refieren a los valores culturales del interior de las edificaciones que la conforman.

Los valores culturales del interior de las edificaciones son materia de las categorías de patrimonio histórico que se refieren a inmuebles de forma individual, como son Monumento e Inmueble de Valor Monumental. En ambas categorías, la protección se refiere tanto al interior como el exterior de cada inmueble, según las características y valores culturales de cada inmueble, los que determinan la magnitud, el contenido y el ámbito de la protección del interior y del exterior⁷. Cabe indicar que este no es el caso de la categoría de Inmueble de Valor de Entorno, pues los valores no vienen determinados por el inmueble en sí mismo —estos inmuebles no se declaran— sino que vienen determinados únicamente por su ubicación en un entorno protegido que sí goza de características culturales protegidas, como una Zona Monumental, por ejemplo.

Estos matices en cuanto a las categorías del patrimonio histórico inmueble y sus efectos jurídicos diferenciados, no deben perderse de vista en la aplicación práctica, ya que, si bien en algunos casos pueden recaer sobre un mismo inmueble diferentes categorías, ello no implica necesariamente que los efectos jurídicos se aplican de forma equivalente. Nos referimos al caso, por ejemplo, de una Zona Monumental, en cuyo interior pueden existir Monumentos e Inmuebles de Valor Monumental, como también edificaciones modernas carentes de valores culturales. Ello no implica que los efectos jurídicos se aplican de forma equivalente a todos los inmuebles por el simple hecho que se ubiquen en una Zona Monumental. En la sección 2.3 del presente artículo abordamos este tema en detalle.

⁷ Se puede solicitar al Ministerio de Cultura la determinación de qué tipo de obras se pueden ejecutar en los distintos ambientes de un inmueble específico (declarado en las categorías de Monumento o Inmueble de Valor Monumental), a través de la denominada Determinación de Sectores de Intervención (DSI).

Es recomendable que las categorías legales del patrimonio histórico inmueble sean revisadas y actualizadas, en función a la práctica. Por ejemplo, como se puede apreciar de la Tabla 1, en cuanto a las categorías que se refieren a una zona o barrio de una ciudad, si bien la normativa considera cinco categorías, en la práctica se usan eminentemente dos: la Zona Monumental y el Ambiente Urbano Monumental.⁸ Contar con definiciones claras y de utilidad práctica es lo deseable, pues ello genera predictibilidad en la aplicación de los efectos jurídicos y evita duplicidades conceptuales o interpretaciones normativas equivocadas —como las que analizaremos más adelante— en perjuicio de la simplificación administrativa, el respeto de los derechos ciudadanos, y el uso eficiente de recursos y capacidades de la administración pública.⁹

3. AUTORIZACIÓN PARA OBRAS EN BIENES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO INMUEBLE

Una de las principales medidas de protección del patrimonio cultural de la Nación se refiere al control de las obras y modificaciones que se pueden realizar en los bienes que lo integran. Al respecto, la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004) establece lo siguiente:

22.1 Toda obra pública o privada de edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición, puesta en valor o cualquier otra que involucre un bien inmueble integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, requiere para su ejecución de la autorización del Ministerio de Cultura.¹⁰

De acuerdo al artículo citado, toda obra que se pretenda realizar en un bien inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación, requiere ser autorizada por el Ministerio de Cultura. En caso de incumplimiento de esta obligación, es de aplicación el régimen de sanciones que podría comprender responsabilidad administrativa de multa de hasta 1000 UIT¹¹ y de demolición de

⁸ Por ejemplo, si bien comúnmente utilizamos el término Centro Histórico de Lima, en estricto fue declarado en la categoría de “Zona Monumental”.

⁹ Mientras redactaba este artículo, el Ministerio de Cultura a pre publicado la propuesta de un nuevo Reglamento Nacional de Patrimonio Histórico, mediante Resolución Ministerial 220-2022-DM/MC de fecha 21 de julio de 2022. Dicha propuesta considera las mismas categorías vigentes, con excepción de la referida a la del Inmueble de Valor de Entorno.

¹⁰ Artículo 22.1 de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), tal como fuera modificado por el artículo 60 de la Ley 30230, publicada el 12 de julio de 2014.

¹¹ Durante el año 2022, una (01) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) asciende a la suma de S/. 4,600.00 soles.

la obra no autorizada, así como también responsabilidad penal por la afectación del patrimonio cultural, en caso corresponda de acuerdo con los criterios del Código Penal.

Ahora bien, el procedimiento para la emisión de la autorización del Ministerio de Cultura variará en función del tipo del inmueble, así como del tipo de obra que se pretenda ejecutar. Por ejemplo, si el inmueble es de la época prehispánica —que coloquialmente nos referimos como huacas— la autorización del Ministerio de Cultura será emitida de acuerdo al procedimiento establecido por el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas.¹²

En cambio, en caso el bien cultural integre el patrimonio histórico inmueble, el procedimiento aplicable para la emisión de la autorización del Ministerio de Cultura dependerá de, a su vez, si el inmueble y/o las obras programadas en él, se encuentran o no bajo el ámbito de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley 29090 del 2007), cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA del año 2017 (en adelante, el “TUO de la Ley 29090”), como se explica a continuación.

3.1 Intervenciones que requieren de Licencia Municipal y autorización del Ministerio de Cultura.

En caso el bien cultural inmueble y/o las obras programadas se encuentren bajo el ámbito del TUO de la Ley 29090, la autorización del Ministerio de Cultura será emitida a través del dictamen favorable de su delegado *ad hoc* ante la Comisión Técnica Municipal o ante el Revisor Urbano, según corresponda. Asimismo, cabe precisar que el dictamen favorable del delegado *ad hoc* del Ministerio de Cultura es obligatorio, no pudiendo una municipalidad emitir una licencia de edificación en un inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación, sin dicho dictamen favorable, tal como lo establecen el artículo 22.2¹³ de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004) y el artículo 4. 7.a¹⁴ del TUO de la Ley 29090.

¹² Aprobado mediante Decreto Supremo 003-2014-MC, publicado el 4 de octubre de 2014.

¹³ Artículo 22.1 de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), tal como fuera modificado por el artículo 60 de la Ley 30230, publicada el 12 de julio de 2014: “22.2 Para dichos efectos, el Ministerio de Cultura designará los delegados *ad hoc* que estime necesarios de conformidad con lo establecido en la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.”

¹⁴ Artículo 4.7.a) del TUO de la Ley 29090, tal como fuera modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1426, publicado el 16 de setiembre de 2018: “Artículo 4.- Actores y responsabilidades. Los actores son las personas naturales o jurídicas, y las entidades públicas que intervienen en

Adicionalmente al TUO de la Ley 29090, los proyectos de obra deben de considerar y recoger las disposiciones técnicas materia de la Norma Técnica A.140 Bienes Culturales Inmuebles del Reglamento Nacional de Edificaciones (Resolución Ministerial 185-2021-VIVIENDA del 2021).¹⁵

Sobre los bienes inmuebles que se encuentran bajo el ámbito del TUO de la Ley 29090, son los definidos por la propia norma como “edificación” en su artículo 3.2, que dispone lo siguiente:

“Artículo 3.- Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndase por:

(...)

2. Edificación

Resultado de construir una obra de carácter permanente sobre un predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado; y, cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.

(...).”¹⁶

De acuerdo a esta definición, los inmuebles regulados por el TUO de la Ley 29090 se refieren a las edificaciones que tienen como objeto “albergar” a las personas en el desarrollo de sus actividades. Es decir, quedan fuera del ámbito del TUO de la Ley 29090 los inmuebles que no tengan dicha función, como, por ejemplo, el espacio público, como las plazas, parques y calles, las

los procesos de habilitación urbana y de edificación. Éstos son: (...)

7. Delegados Ad hoc

Son delegados Ad hoc los designados por instituciones, con funciones específicas para la calificación de proyectos de habilitación urbana y de edificación ante la Comisión Técnica, ante los Revisores Urbanos o ante la entidad municipal competente.

Las instituciones con funciones específicas designan Delegados Ad hoc en los siguientes casos:
a) Ministerio de Cultura- MC (Antes Instituto Nacional de Cultura- INC) para proyectos de habilitación urbana y/o de edificación en los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, según corresponda.

La opinión favorable del Delegado Ad Hoc del MC en los proyectos citados en el párrafo que antecede, es necesaria para su aprobación, de acuerdo al artículo 22 de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. (...).”

¹⁵ Norma Técnica A.140 Bienes Culturales Inmuebles del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobada mediante Resolución Ministerial 185-2021-VIVIENDA, publicada el 1 de julio del 2021.

¹⁶ Artículo 3.2 del TUO de la Ley 29090, tal como fuera modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1426, publicado el 16 de setiembre del 2018.

edificaciones decorativas o conmemorativas, como piletas, arcos y estatuas, así como obras de infraestructura vial, como puentes y caminos, etc. Sin embargo, si bien estos inmuebles se encuentran fuera del ámbito del TUO de la Ley 29090, sí permanecen bajo el ámbito de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), ello porque dicha norma considera una definición amplia del término inmueble, y las obras en los mismos no requieren de licencia municipal de edificación, de acuerdo al procedimiento descrito en la sección 2.2 del presente artículo.

En cuanto a las obras y/o intervenciones que se encuentran reguladas por el TUO de la Ley 29090, son las consideradas y enumeradas por dicha norma como “obras de edificación”, tales como: (i) Edificación nueva, (ii) Ampliación, (iii) Remodelación, (iv) Refacción, (v) Acondicionamiento, (vi) Puesta en valor histórico monumental, (vii) Cerco, y (viii) Demolición.¹⁷

Cabe agregar que el TUO de la Ley 29090 contempla restricciones adicionales aplicables a las obras en inmuebles integrantes del patrimonio histórico inmueble. En primer lugar, todos los proyectos que se relacionen con el patrimonio histórico inmueble requieren de una licencia municipal de edificación, específicamente en la “Modalidad C: Aprobación de Proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos”, materia del literal g) del numeral 3 de su artículo 10.¹⁸

En segundo lugar, la regla general que exceptúa a las obras de acondicionamiento y de refacción de la obligación de obtener una licencia de edificación, no es aplicable en caso el inmueble objeto de dichas obras integre el patrimonio cultural de la Nación, tal como lo establece el literal a) del artículo 9 del TUO de la Ley 29090.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ “Artículo 10.- Modalidades de aprobación

Para la obtención de las licencias de habilitación urbana o de edificación, existen cuatro (4) modalidades: (...)

3. Modalidad C: Aprobación de Proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos (...)

Pueden acogerse a esta modalidad: (...)

g. Las intervenciones que se desarrollen en predios, que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, declaradas por el Ministerio de Cultura. (...).”

¹⁹ “Artículo 9.- Excepciones

Se encuentran exceptuadas de obtener licencia de edificación, las siguientes obras, siempre que no se ejecuten en inmuebles que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación:

Es decir, para los inmuebles integrantes del patrimonio histórico, inclusive las intervenciones menores como las de acondicionamiento²⁰ o de refacción²¹, requieren en todos los casos de una licencia de edificación y específicamente en la modalidad C. Al respecto, podemos decir que no resulta razonable ni proporcional que intervenciones menores sean evaluadas bajo la modalidad C, que está concebida para evaluar modificaciones arquitectónicas de ambientes interiores, así como la altura y volumetría exteriores, por ejemplo. Esta rigidez normativa representa una restricción exorbitante que no resulta razonable ni proporcional con el objetivo de protección.

Es recomendable modificar esta disposición e incorporar un procedimiento que sea razonable para evaluar obras menores de acondicionamiento y de refacción en inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación, como podría ser, por ejemplo, una autorización sectorial del Ministerio de Cultura, a que hacemos mención en la sección 2.2 siguiente.

La situación se complica aún más porque el Ministerio de Cultura interpreta de forma muy estricta la aplicación de la excepción del artículo 9 antes comentado, pues entiende que aplica a todos los predios que se ubican al interior de una Zona Monumental o de un Ambiente Urbano Monumental, sin importar que hayan sido o no declaradas individualmente integrantes del patrimonio cultural de la Nación. Esta interpretación tampoco es razonable ni proporcional, como es materia de análisis en la sección 2.3 del presente artículo, pues en la práctica se está desnaturalizando las diferencias fundamentales entre las categorías legales del patrimonio histórico inmueble.

3.2 Intervenciones que no requieren de Licencia Municipal de Edificación, pero sí la autorización del Ministerio de Cultura

a. Los trabajos de acondicionamiento o de refacción, respecto de los cuales bastará con declararlos en el autoevaluó del año siguiente a la ejecución de los mismos.

b. La construcción de cercos frontales hasta 20 m de longitud, siempre que el inmueble no se encuentre bajo el régimen en que coexistan secciones de propiedad exclusiva y propiedad común.

c. La instalación de casetas de venta, departamentos modelo y cualquier otra instalación temporal, que deberán desmontarse antes de la conformidad de obra.”

²⁰ “Acondicionamiento: Trabajos de adecuación de ambientes a las necesidades del usuario, mediante elementos removibles, como tabiquería, falsos cielos rasos, ejecución de acabados e instalaciones.”

²¹ “Refacción: Obra de mejoramiento y/o renovación de instalaciones, equipamiento y/o elementos constructivos. No altera el uso, el área techada, ni los elementos estructurales de la edificación existente.”

Las obras en inmuebles integrantes del patrimonio histórico inmueble, que no requieren de una licencia municipal de edificación, pero sí de la autorización del Ministerio de Cultura, se refieren a los casos en que los inmuebles y/o las intervenciones, no se encuentran bajo el ámbito del TUO de la Ley 29090. En estos supuestos, la autorización del Ministerio de Cultura no se emite a través de su delegado ad-hoc. En cambio, la normativa la denomina “autorización sectorial” y es emitida por los órganos técnicos del Ministerio de Cultura.

En cuanto a los inmuebles del patrimonio histórico que no califican como una “edificación” en los términos del TUO de la Ley 29090²², podemos mencionar a las plazas, calles o alamedas que conforman el espacio público de una Zona Monumental o de un Ambiente Urbano Monumental, así como las edificaciones decorativas o conmemorativas, como piletas, arcos y estatuas, entre otras. Si bien las obras en dichos inmuebles no requieren de una licencia municipal de edificación, sí requieren de una autorización sectorial del Ministerio de Cultura, de conformidad con lo establecido por el artículo 28.2 del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo 011-2006-ED del 2006)²³; y, el procedimiento para solicitar la mencionada autorización sectorial se encuentra regulado por el artículo 28-A-1 del citado Reglamento, tal como fuera modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 019-2021-MC, publicado el 30 de octubre de 2021.

Por otro lado, en cuanto a las intervenciones especializadas en inmuebles del patrimonio histórico, que no requieren de licencia municipal de edificación por estar fuera del ámbito del TUO de la Ley 29090, pero que sí deben ser autorizadas por el Ministerio de Cultura, son las siguientes: (i) anastylosis, (ii) desmontaje, (iii) liberación, (iv) restitución, (v) consolidación, (vi) mantenimiento, (vii) conservación y (viii) otras de naturaleza similar, relacionadas con los elementos arquitectónicos ornamentales, siempre y cuando no comprendan modificaciones estructurales del inmueble, de conformidad con lo establecido por el artículo 28.3 del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo 011-2006-ED del 2006)²⁴; y, el procedimiento

²² Ver nota al pie 16.

²³ Artículo 28.2 del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo 011-2006-ED del 2006), tal como fuera modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 007-2020-MC, publicado el 5 de junio de 2020: “28.2. El Ministerio de Cultura emite autorizaciones sectoriales para la ejecución de obras en espacios públicos vinculados a bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación del periodo posterior al prehispánico.”

²⁴ Artículo 28.3 del Reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Decreto Supremo 011-2006-ED del 2006), tal como fuera modificado por el artículo 1 del Decreto

para solicitar la mencionada autorización sectorial del Ministerio de Cultura se encuentra regulado por el artículo 28-A-2 del citado Reglamento, tal como fuera modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 019-2021-MC, publicado el 30 de octubre de 2021.

Antes de pasar a la siguiente sección, es relevante tener presente que los procedimientos descritos en los párrafos anteriores se refieren a intervenciones que son autorizadas únicamente por el Ministerio de Cultura, y no requieren de licencia de edificación municipal. Ello, porque los inmuebles y tipos de obras no se encuentran bajo el ámbito del TUO de la Ley 29090, pero si permanecen bajo el ámbito de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004). Esto evidencia que no todos los inmuebles y obras se encuentran regulados por el TUO de la Ley 29090. Es decir, los ámbitos de aplicación de ambas leyes son distintos.

3.3 Consideraciones respecto a la protección “proporcional y gradual” al interior de Zonas Monumentales y Ambientes Urbanos Monumentales

Como se ha mencionado al inicio, al referirnos a las distintas categorías legales del patrimonio histórico inmueble, dichas categorías representan los criterios objetivos que requiere el derecho para aplicar una protección “gradual y proporcional” según los valores culturales que caracterizan a cada categoría. Es decir, una protección legal diferenciada en función de cada categoría, y ello responde a una lógica tanto jurídica como técnica.

En términos jurídicos, como explica de Trazegnies (2000), al Derecho no le bastan consideraciones filosóficas para proteger bienes del patrimonio cultural. El sistema jurídico requiere necesariamente de definiciones operativas en la práctica, a fin que la regulación legal se aplique de forma eficiente, y en el marco del respeto de derechos constitucionales.

En la misma línea, el jurista español Anguita Villanueva (2004), al referirse a la delimitación conceptual de los bienes culturales, reconoce que ello es uno

Supremo 007-2020-MC, publicado el 5 de junio de 2020: “28.3. El Ministerio de Cultura emite autorizaciones sectoriales para la ejecución de intervenciones especializadas en bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación del periodo posterior al prehispánico, cuando para su ejecución dichas intervenciones especializadas no requieren de una licencia municipal conforme lo regulado en la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Las intervenciones especializadas comprenden la anastylosis, el desmontaje, la liberación, la restitución, la consolidación, el mantenimiento, la conservación y otras de naturaleza similar, relacionadas con los elementos arquitectónicos ornamentales, siempre que no comprendan modificaciones estructurales.”

de los mayores obstáculos que tiene el Derecho, ya que meras declaraciones abstractas no tendrían eficacia práctica, generarían inseguridad jurídica y, especialmente, porque de dicha delimitación dependen derechos constitucionales.

Por otro lado, en cuanto a los criterios técnicos, cabe mencionar las conclusiones de una reunión de expertos internacionales organizada por el Instituto de Conservación Getty- GCI (Getty Conservation Institute, 2010)²⁵, sobre los desafíos y acciones prioritarias para la conservación del entorno urbano histórico.

En el informe de dicha reunión, se reconoce que las ciudades históricas continúan evolucionando y cambiando en el tiempo, al adaptarse a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes, por ello resulta crítico gestionar dichos cambios. Para ello, es necesario identificar y atribuir diferentes valores y diferentes niveles de importancia a las distintas zonas de una ciudad histórica. Una vez que estas partes se identifiquen claramente y se evalúe su importancia, entonces se pueden identificar los enfoques para la conservación de cada parte. En esa línea, el mencionado informe del GCI recomienda como acción específica, categorizar ciudades y áreas urbanas por tipologías que definen características y que exigen diferentes enfoques, para luego orientar las herramientas a las tipologías. Una vez que se han identificado las tipologías relevantes, es posible desarrollar o identificar herramientas o enfoques específicos que funcionen mejor para las diversas tipologías.

De acuerdo con las opiniones y recomendaciones citadas, la protección de ciudades históricas no puede ser homogénea -en la forma que una zona arqueológica es intangible en su integridad, por ejemplo- ya que las ciudades al estar cambiando y evolucionando en el tiempo, requieren que el derecho y los criterios técnicos identifiquen distintas zonas en las ciudades, que deben responder a tipologías específicas de acuerdo a sus características y valores diferenciados, aplicándose a cada tipología herramientas jurídicas de protección diferenciadas, en base a diferentes factores.

En cuanto a la legislación nacional, como se desprende de las definiciones de las cinco categorías relativas a zonas o barrios de una ciudad que son declarados patrimonio cultural (ver Tabla 1), se refieren a las características del conjunto del espacio público de un determinado lugar, sector o barrio, constituido por las calles, los parques, la volumetría de las edificaciones y características de las fachadas. En el caso de la definición de Zona Monumental, se

²⁵ El Getty Conservation Institute (GCI) es una entidad privada sin fines de lucro establecida en California, Estados Unidos, reconocida internacionalmente por su labor y contribución a la investigación para la preservación del patrimonio cultural en el mundo.

refiere a “sectores o barrios de una ciudad cuya fisonomía debe conservarse”, mientras que, en el caso del Ambiente Urbano Monumental, se hace referencia a “espacios públicos cuya fisonomía y elementos, por poseer valor urbanístico en conjunto”. Es decir, estas categorías no se refieren a los valores culturales del interior de los inmuebles que se ubican en una Zona Monumental o en un Ambiente Urbano Monumental.

Por su parte, la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004) considera mecanismos específicos para proteger las características de las Zonas Monumentales y Ambientes Urbano Monumentales, a través de la revisión de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables. Es por ello que las municipales requieren de la opinión previa del Ministerio de Cultura, en caso de aprobación y/o modificación de la reglamentación de una Zona Monumental, por ejemplo, tal como lo establece su artículo 29.2.²⁶ Las disposiciones y restricciones derivadas de los parámetros urbanísticos y edificatorios materia de los reglamentos de cada Zona Monumental, sí son de aplicación para todos los inmuebles que se ubican al interior de las mismas. Sin embargo, dichos parámetros urbanísticos y edificatorios se refieren a aspectos exteriores de los inmuebles, como altura máxima, volumetría y características de las fachadas.

Si bien todos los inmuebles que se ubican al interior de una Zona Monumental forman parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, no todos lo integran de la misma forma, es decir, no todos son protegidos de la misma forma. Esta gradualidad en los efectos prácticos de la protección viene determinada fundamentalmente por la categoría a la que pertenece. Como vemos en la sección 1, para proteger el interior de inmuebles la normativa concibe a las categorías de Monumento y de Inmueble de Valor Monumental.

Sin embargo, este criterio no es necesariamente compartido por el Ministerio de Cultura ya que en ciertos casos considera que todos los inmuebles que se ubican al interior de una Zona Monumental o de un Ambiente Urbano Monumental se encuentran protegidos de forma equivalente. Esto trae como consecuencia práctica la “protección” del interior de todos los inmuebles que se ubican al interior de una Zona Monumental o de un Ambiente Urbano Monumental, sin importar que el inmueble haya sido o no declarado individualmente como patrimonio cultural.

²⁶ “29.2 Las ordenanzas, resoluciones, acuerdos y reglamentos emitidos por las municipalidades que se refieran a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación requieren opinión previa del organismo competente, en caso contrario serán nulas de pleno derecho.”

Específicamente, la interpretación equivocada se origina en el entendimiento de la definición del término “inmueble”, materia del artículo 9 del TUO de la Ley 29090. Para el Ministerio de Cultura, en dicho artículo, el término “inmueble” tiene una definición amplia, incluyendo tanto a predios como a zonas o barrios, cuando, como exponemos a continuación, el correcto sentido se refiere a una definición restrictiva del término, referida únicamente a unidades prediales, no a zonas o barrios.

Al respecto, el artículo 9 del TUO de la Ley 29090 establece lo siguiente:

Artículo 9.- Excepciones

Se encuentran exceptuadas de obtener licencia de edificación, las siguientes obras, siempre que no se ejecuten en **inmuebles que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación**:

a. Los trabajos de acondicionamiento o de refacción, respecto de los cuales bastará con declararlos en el autovalúo del año siguiente a la ejecución de los mismos.

(...) [Énfasis agregado]

Según asignemos a este artículo una definición amplia o restrictiva de “inmueble”, los efectos e impacto en la práctica son significativamente diferentes. Si consideramos que el término “inmueble” se refiere a unidades prediales, únicamente los trabajos de acondicionamiento o de refacción en inmuebles declarados “Monumento” o “Inmueble de Valor Monumental”, requerirán de licencia de edificación. Todos los demás inmuebles que se ubiquen dentro de una Zona Monumental o Ambiente Urbano Monumental, no requerirán de licencia de edificación para obras de acondicionamiento o refacción²⁷.

En cambio, si consideramos una definición amplia del término “inmueble” en el artículo 9 del TUO de la Ley 29090, la aplicación de esta excepción aplicaría a toda la zona o barrio protegido, incluyendo a todos los inmuebles ubicados en su interior. Es decir, todos los inmuebles ubicados en una Zona Monumental requerirían de una licencia de edificación, para todo trabajo, inclusive de acondicionamiento y refacción.

Esta interpretación amplia del término “inmueble” equivale, en la práctica, a atribuirle a la declaración de una Zona Monumental, el efecto jurídico de transformar a todos los inmuebles ubicados en su interior en Monumentos o

²⁷ Cabe recordar que las intervenciones de Acondicionamiento y de Refacción se refieren a obras al interior de los inmuebles. Ver Notas 19 y 20.

en Inmuebles de Valor Monumental; desconociendo las distintas categorías consideradas por la normativa, y que cada una de ellas responde al reconocimiento de valores culturales específicos y diferenciados. Es relevante hacer referencia nuevamente a la definición de Zona Monumental, en el extremo referido a que “en ellas se encuentra un número apreciable de monumentos o ambientes urbano monumentales”. Ello debe entenderse en el sentido que las distintas categorías son independientes las unas de las otras, aunque se superpongan en un mismo espacio y/o inmueble.

Es importante considerar que, dentro de una Zona Monumental o un Ambiente Urbano Monumental, existen tanto edificaciones antiguas con valor cultural, como edificaciones modernas. Por ello, el impacto de esta interpretación equivocada de la normativa es considerable, tanto para los administrados pues deben cumplir con permisos que en estricto la ley no obliga, como también para el Ministerio de Cultura, pues aumenta considerablemente su carga de trabajo de supervisión, control técnico, evaluación y fiscalización.

Tabla 2
Cifras de inmuebles en algunas Zonas Monumentales

	Zona Monumental Lima	Zona Monumental Rímac	Zona Monumental Arequipa
Inmuebles declarados Monumentos	594 (10.23%)	74 (6.35%)	269 (9.36%)
Inmuebles no declarados Monumentos	5,212 (89.77%)	1,091 (93.65%)	2,603 (90.64%)
Total de Inmuebles Zona Monumental	5,806 (100%)	1,165 (100%)	2,872 (100%)

Fuente: elaboración propia en base a las cifras contenidas en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1271, publicado el 20 de diciembre de 2016, pp. 5-6.

Como muestra del impacto en la realidad, la Tabla 2 muestra data de tres Zonas Monumentales representativas. Las Zonas Monumentales de Lima, Rímac y Arequipa. Como se aprecia, los inmuebles declarados en la categoría de Monumentos resultan ser la gran minoría entre todos los inmuebles que se ubican al interior de cada Zona Monumental. Aproximadamente el 90% de los inmuebles no han sido declarados Monumentos.

Por otro lado, cabe agregar que, si bien la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004) utiliza una definición amplia del término inmueble²⁸, que incluye unidades prediales como también zonas, espacios, barrios, ello no quiere decir que toda norma tenga que utilizar ese mismo criterio amplio. Lo determinante es identificar cuál es el ámbito de cada norma.

En el caso del TUO de la Ley 29090, su ámbito de aplicación se circunscribe exclusivamente a inmuebles en sentido de unidad predial y con el objetivo de albergar al ser humano, como analizamos en la sección 2.1 del presente artículo. Es por ello que justamente las intervenciones en espacios públicos se encuentran fuera de su ámbito y no requieren de licencia de edificación, como ha sido también materia de la sección 2.2 anterior.

Por lo expuesto, debe entenderse que el término inmueble en el artículo 9 del TUO de la Ley 29090, se refiere a una definición restrictiva de inmueble, únicamente referida a los predios declarados individualmente como patrimonio cultural (Monumento, Valor Monumental). Ello, además, porque el ámbito de aplicación del TUO de la Ley 29090 se refiere a las intervenciones en inmuebles entendidos como “edificaciones que albergan al ser humano” y no en inmuebles entendidos como espacio público. Esta correcta interpretación del TUO de la Ley 29090 no colisiona con la definición amplia del término inmueble de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), ya que dichas normas tienen ámbitos de aplicación distintos.

3.4 Consideraciones respecto de la protección del entorno de inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación

La Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), al referirse al ámbito de la protección de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación, establece en su artículo 1.1.1 lo siguiente:

“(…)

La protección de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, comprende el suelo y subsuelo en el que se encuentran o asientan, los aires y el marco circundante, en la extensión técnicamente necesaria para cada caso.” [Énfasis agregado]

Si bien se establece que la protección de un bien inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación comprende su marco circundante, dispone

²⁸ Ver nota al pie 4.

que éste será “*en la extensión técnicamente necesaria para cada caso*”. Es decir, para la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley 28296 del 2004), la extensión del marco circundante de protección será determinada técnicamente y caso por caso, lo que implica que no es un concepto abstracto o genérico.

En otras palabras, el marco circundante, para que genere efectos jurídicos, y por ende sea oponible por la autoridad frente a los administrados, requiere que haya sido previamente determinado e identificado expresamente por la autoridad competente. Caso contrario, el área que circunda un bien inmueble integrante del patrimonio cultural no se encuentra protegido por la ley, y las obras no requieren de autorización del Ministerio de Cultura. Ello es coherente con el concepto mismo de patrimonio cultural de la Nación, pues tampoco es abstracto o genérico, ya que la ley requiere que la condición cultural sea también confirmada a través de su declaración expresa como patrimonio cultural.

Entender el marco circundante como un concepto objetivo y no abstracto, también es compartido por el TUO de la Ley 29090. Al respecto, el literal f) del numeral 2 de su artículo 3, dispone lo siguiente:

(...)

El Ministerio de Cultura debe remitir a la municipalidad distrital, provincial y a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos- SUNARP, el inventario de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y su área de influencia de ser el caso, para los fines a que se contrae en el artículo 29 de la Ley N.º 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

Toda disposición que afecte las condiciones edificatorias y urbanísticas específicas para las construcciones localizadas en el entorno de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, sólo serán de aplicación, si previamente han sido incorporadas y aprobadas en el Plan de Desarrollo Urbano de la circunscripción correspondiente.

(...). [Énfasis agregado]

Como vemos, el TUO de la Ley 29090 establece que el “área de influencia” de un inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación debe ser previamente comunicado por el Ministerio de Cultura a las municipalidades respectivas, así como a la SUNARP. Adicionalmente, dispone que los efectos de la protección del entorno, para que sean oponibles, deben estar aprobados en el Plan de Desarrollo Urbano correspondiente.

Este criterio se repite a lo largo del TUO de la Ley 29090 como en su Reglamento (Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA del 2019). Como ejemplo, en los demás artículos en los que se menciona al “entorno de bienes inmuebles

integrantes del patrimonio cultural de la Nación”, la fórmula específica de redacción se cuida en incluir a continuación la frase “según corresponda”; lo que debe entenderse que se refiere al requisito de que estuviera previamente determinado por el Ministerio de Cultura, Por ejemplo, es el caso del artículo 4. 7.a. del TUO de la Ley 29090²⁹ y del artículo 10.5 de su Reglamento (Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA del 2019).³⁰

El propio Ministerio de Cultura reconoce dentro de su normativa específica que el entorno o marco circundante son criterios objetivos y no abstractos, pues requieren ser determinados. Prestemos atención a la Directiva que regula las funciones de los delegados ad hoc del Ministerio de Cultura, que establece lo siguiente:

6.2 De las funciones del delegado ad hoc del Ministerio de Cultura

(...)

6.2.22. Emitir pronunciamiento solamente cuando el inmueble involucra a un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, directamente o a su marco circundante (entorno de protección determinado por el Ministerio de Cultura).

(...).³¹ [Énfasis agregado]

De acuerdo a esta Directiva el concepto de marco circundante o entorno de protección de un inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación,

²⁹ “7. Delegados Ad hoc

Son delegados Ad hoc los designados por instituciones, con funciones específicas para la calificación de proyectos de habilitación urbana y de edificación ante la Comisión Técnica, ante los Revisores Urbanos o ante la entidad municipal competente.

Las instituciones con funciones específicas designan Delegados Ad hoc en los siguientes casos:
a. Ministerio de Cultura- MC (Antes Instituto Nacional de Cultura- INC) para proyectos de habilitación urbana y/o de edificación en los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, según corresponda (...).” (el subrayado es agregado)

³⁰ “10.5 Los delegados Ad Hoc son los representantes designados por las instituciones con funciones específicas que se precisan en el numeral 7 del artículo 4 de la Ley, emiten opinión, cuando corresponda.

En el caso del Delegado Ad Hoc del Ministerio de Cultura- MC, su opinión favorable es necesaria para la aprobación de los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación en los *bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación o de aquellos ubicados en el entorno de dichos inmuebles o predios, según corresponda (...).*” (el subrayado es agregado)

³¹ Directiva No. 004-2018-VMPCIC/MC “Normas que regulan el procedimiento de designación de los Delegados Ad Hoc del Ministerio de Cultura, sus funciones, derechos y la supervisión de sus acciones”, aprobada mediante Resolución Viceministerial No. 099-2018-VMPCIC-MC, de fecha 12 de julio de 2018. Artículo 6.2.22.

es un concepto objetivo y determinado, no pudiendo ser entendido de forma abstracta y de aplicación general, sin el cumplimiento de ciertos requisitos previos. Por ello, es que la propia Directiva del Ministerio de Cultura, que determina y regula el cumplimiento de las funciones de sus delegados *ad hoc*, establece que únicamente les compete evaluar y opinar sobre obras en el marco circundante o entorno de protección, cuando haya sido “determinado por el Ministerio de Cultura”. Es decir, únicamente en dicho supuesto es obligatorio solicitar autorización del Ministerio de Cultura.

Por lo expuesto, podemos concluir que no todas las obras o intervenciones que se realicen en el entorno y/o colindancia y/o marco circundante de un inmueble integrante del patrimonio cultural de la Nación, tiene que ser autorizada por el Ministerio de Cultura. Para ello, la ley exige que por lo menos, haya sido previamente determinado expresamente por el Ministerio de Cultura.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las medidas exorbitantes de protección legal del patrimonio cultural tienen como objetivo final preservarlo y evitar su destrucción y pérdida; sin embargo, día a día somos testigos de la pérdida y degradación de la mayoría de nuestros centros históricos, en donde las actividades e intervenciones informales son el común denominador. Existen casos de conservación exitosos, pero lamentablemente representan la excepción a la regla a nivel nacional, tanto en ámbito urbano como rural.

No por interpretar legalmente que todo requiere de autorización del Ministerio de Cultura, se protegerá más al patrimonio cultural. Entre otras razones, la exorbitante rigidez normativa en la ejecución de obras complica la situación, pues genera incentivos perversos en el administrado e incentiva la informalidad, con la consecuente afectación al patrimonio urbano.

Es recomendable que las categorías legales del patrimonio histórico inmueble, enumeradas en la Tabla 1, sean revisadas y actualizadas, a fin de generar predictibilidad en los efectos jurídicos de protección aplicables, tanto para el funcionario público como para el administrado, generando eficiencia en el uso de recursos y capacidades, sean públicos o privados.

Como se ha comentado en este artículo, no resulta razonable ni proporcional que incluso intervenciones menores de acondicionamiento o de refacción en un inmueble declarado Monumento o Inmueble de Valor Monumental, requieran por ley de una licencia de edificación en la Modalidad C. En cambio, un criterio de proporcionalidad recomendaría que dichas intervenciones sean

autorizadas únicamente por el Ministerio de Cultura, a través de una autorización sectorial, sin necesidad de contar con una licencia municipal de edificación.

Además de la rigidez normativa también nos enfrentamos a casos en los que la autoridad tiene una interpretación aún más rígida. Como es la posición del Ministerio de Cultura respecto de la protección de una Zona Monumental —en cuyo interior existen edificaciones antiguas como modernas, sin valor cultural— que la entiende como casi homogénea a todos los inmuebles que se ubican en su interior, sin importar que ellos hayan sido o no declarados individualmente como patrimonio cultural de la Nación. El origen de la interpretación equivocada se origina en entender que el significado de la palabra “inmueble” en el artículo 9 del TUO de la Ley 29090, comprende tanto a unidades prediales como a zonas o barrios; cuando la interpretación correcta debería limitarse a entenderlo como unidades prediales únicamente, pues ese es el ámbito de aplicación de dicha norma.

Considerando que, alrededor del 90% de los inmuebles que se ubican al interior de las Zonas Monumentales de Lima, Rímac y Arequipa, no han sido declarados en la categoría de Monumento (ver Tabla 2), evidenciamos también el considerable impacto social en la vida diaria de miles de familias y ciudadanos que viven en nuestros centros históricos. No se debe perder de vista, además, que la mayoría de los inmuebles en Zonas Monumentales o en Ambientes Urbano Monumentales son de propiedad privada y son usados como vivienda o tienen un uso comercial mixto.

Es por ello recomendable que al formular e interpretar la normativa sobre las restricciones en el uso del patrimonio histórico inmueble, sean considerados ciertos matices o límites —a través de una protección gradual y diferenciada en base a las categorías y criterios objetivos— para cautelar y respetar la propiedad privada, que también es un derecho fundamental de la persona. Además, la simplificación administrativa de los trámites no solo está orientada a beneficiar a los ciudadanos, sino también fomenta la eficiencia en el uso de recursos y capacidades de las entidades públicas en el ejercicio de sus funciones, en este caso especialmente del Ministerio de Cultura.

5. LISTA DE REFERENCIAS

Anguita, L. (2004). La Protección Jurídica de los Bienes Culturales en el Derecho Español. *Ius et Praxis*, 10(1), 11-44. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122004000100002>

- De Trazegnies, F. (2000). La conservación moderna del patrimonio cultural de la Nación. En *Patrimonio Cultural del Perú*. Tomo I, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Getty Conservation Institute. (2010). *Historic Urban Environment. Conservation Challenges and priorities for Action – Meting report*. pp. 1- 29. https://www.getty.edu/conservation/publications_resources/pdf_publications/historic_urban_environment.html
- Prieto de Pedro, J. (1991). Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución. En S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, 2, 1551-1572*. Civitas.