



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
**SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

---

**Expediente** : 6846-2015  
**Demandante** : AMERICA MOVIL PERU SAC  
**Demandado** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA  
**Proceso** : ESPECIAL

**RESOLUCIÓN N°03**

Lima, veintiséis de setiembre  
Del dos mil veintitrés. -

**VISTOS:**

En Audiencia Pública; interviniendo como ponente la señora Palacios Tejada; y,

**I. PARTE EXPOSITIVA:**

Es materia de grado la **SENTENCIA** contenida en la Resolución N°12 de fecha 20 de marzo del 2023, que declara **INFUNDADA la demanda** de fojas 167 a 172. Interpone apelación el demandante a fojas 228 a 237 y vuelta.

**1.2 Agravios:**

El apelante como parte de sus **agravios** más importantes, señala lo siguiente:

- Que, el A-quo se ha limitado a señalar que la infracción imputada a claro sería, en todo caso, una infracción de naturaleza continuada, porque se mantiene una situación ilícita a través del tiempo.



Si n embargo, esta posición se opone a la noción actual extraída de la jurisprudencia y la doctrina sobre una infracción de tipo continuado y uno de tipo permanente.

## **II. PARTE CONSIDERATIVA:**

**PRIMERO:** Previo a entrar al análisis de fondo, es necesario señalar que, la jurisdicción contenciosa administrativa radica en la labor de control que realiza el Poder Judicial sobre la actuación de la administración; así como, el reconocimiento de los derechos subjetivos de los administrados; la misma que tiene sustento constitucional, basado en el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

**SEGUNDO:** Por ello, como mecanismo para el control judicial de la legalidad de la actividad de la administración pública, el artículo 148° de la Constitución Política del Estado, consagra el proceso contencioso administrativo, al cual se puede acudir en sede judicial frente a resoluciones administrativas que hayan causado estado; esto es, cuyo agotamiento se haya dado hasta la última o única instancia en sede administrativa. Norma constitucional que encuentra desarrollo legislativo, en el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, que dice:

"La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. "



**TERCERO:** Que, el artículo 364 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al presente proceso, respecto al recurso de apelación señala que su objeto es el que el órgano superior jerárquico examine o revise la resolución que produzca agravio al apelante:

"El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente".

En ese sentido, a través de este recurso impugnatorio el Juez superior tiene la facultad de revisar y decidir sobre todas las cuestiones propuestas y resueltas por el Juez inferior, teniendo en consideración los agravios expuestos por el apelante.

**CUARTO:** En el caso de autos, mediante **Resolución N°04 del 05 de mayo del 2017**, se fijó como punto controvertido:

*Establecer si al expedirse la Resolución Gerencial No°276-2015-GFC/MDLV, se ha incurrido en causal que acarree su nulidad; y como segunda pretensión originaria la nulidad de la Resolución Sub Gerencial No. 557-2015-SGICS-GFC/MDLV, y como tercera pretensión originaria la nulidad de la Resolución de Sanción No. 050224.*

**QUINTO:** Que, la demandada no se pronuncia correctamente sobre la prescripción que se alega en su recurso de apelación, toda vez que no consideró que la sanción impuesta fue después de 8 años, cuando se encontraba vencido el plazo de prescripción.

**a) De la prescripción de la potestad sancionadora de la administración:**



**SEXTO:** Sobre el instituto de la prescripción de la facultad sancionadora de la administración resulta pertinente resaltar al caso lo dicho por Zegarra Valdivia<sup>1</sup>, en el sentido que, "La prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica; por ello, se acoge en aquellos supuestos en los que la Administración, por inactividad deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo."

En la misma línea Morón Urbina señala: "Los motivos lógicos que sirven de fundamentos al instituto de la prescripción administrativa no son diversos de la prescripción en general. Por lo tanto, suelen converger en la motivación de este artículo razones de seguridad jurídica, representadas por la necesidad de no prolongar indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción; así como razones de oportunidad, pues se afirma que cuando pasa largo tiempo sin efectuar el castigo, en buena medida, el tiempo modifica las circunstancias concurrentes y desaparece la adecuación entre el hecho y la sanción principal."<sup>2</sup>

**SETIMO:** Teniendo en cuenta las referencias doctrinales antes citadas, debe señalarse que, el artículo 231 de la Ley N° 27444 (aplicable al caso por principio de temporalidad) establece:

---

<sup>1</sup> La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General Diego Zegarra Valdivia.

<sup>2</sup> "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la ley N° 27444. p. 470-471. 12° edición.



"233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años."

**OCTAVO:** Teniendo presente la norma antes citada, es de referir que, el artículo 40 de la Ordenanza N° 033-2007-MDLV - ley especial en el caso concreto, dispone que:

"Artículo 40.- PRESCRIPCION

**La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo de cinco años,** computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción, o desde que cesó la conducta infractora si ésta fuera continuada.

La Gerencia de Rentas previo informe de la Gerencia de Fiscalización y Control resolverá los casos de prescripción mediante Resolución Gerencial, solicitando de ser necesario el informe legal correspondiente.

La prescripción no opera de oficio. Esta podrá ser solicitada en cualquier etapa del procedimiento."

**NOVENO:** Por otro lado, respecto al cómputo del plazo de prescripción, es de señalarse que, el numeral 233.2 del mismo artículo 233 de la Ley 27444, dice:

"233.2 EI cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones



comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. (...)"

Tal como se puede ver de la cita hecha de la Ordenanza Municipal N° 033-2007, establece idéntica disposición.

**DÉCIMO:** Estando al texto de la disposición legal antes citada resulta necesario realizar un breve examen sobre los tipos de infracción existentes y desde cuándo, en cada tipo, es computable el plazo de prescripción.

Precisamente, respecto al tipo de infracciones, debe hacerse mención a la clasificación existente en la doctrina, respecto de la cual diversos autores se han pronunciado; así, por ejemplo:

**Ángeles de Palma del Teso**<sup>3</sup> señala:

**"Las infracciones instantáneas** se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera." (resaltado es propio)

**"Las infracciones permanentes** se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa

---

<sup>3</sup> [http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf).

"Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción", pag. 556 y ss.



cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica." (resaltado es propio)

**"La infracción continuada** –como el delito continuado– es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que **permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.**"

Así mismo, Víctor Sebastian Baca Oneto<sup>4</sup>, señala, respecto de la misma clasificación, lo siguiente:

#### **"Infracciones Instantáneas**

En estos casos, que son los más simples, **la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera.**"

#### **"Infracciones instantáneas con efectos permanentes (llamadas también infracciones de Estado)**

En estos casos, la infracción produce un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. "las infracciones de estado, donde **la infracción se consuma al realizarse una actuación infractora, la cual crea una situación antijurídica que se prolonga en el tiempo, pero que es distinta de**

---

<sup>4</sup> "La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General." (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). Pag. 268 y 269.



la conducta tipificada como infracción. Así, por ejemplo, si se tipifica como infracción la colocación de una barrera que obstruye la circulación en la vía pública sin autorización, la infracción se produce con la colocación de dicha barrera (y por tanto a partir de entonces se cuenta el plazo de prescripción), aunque sus efectos se mantendrán todo el tiempo que el obstáculo permanezca." (subrayado y resaltado agregado)

### **Infracciones Permanentes**

Son aquellas infracciones en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. A diferencia del caso anterior, no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma. [...] En estos casos, se admite que la prescripción se produce desde que cesa la conducta infractora, asimilándose a este supuesto ciertas infracciones por omisión, en donde la conducta infractora (por ejemplo, no entregar determinada información) permanece mientras se mantenga el deber de actuar."

### **"Infracciones Continuadas**

Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario. Para entender que estamos ante una infracción de este tipo, que implica una unidad jurídica de acción, debe existir homogeneidad de la norma violada (del bien jurídico lesionado) y del sujeto activo, debiendo actuar éste en ejecución de un plan preconcebido (dolo





conjunto) o aprovechando idéntica ocasión (dolo continuado)."

**b) Análisis del caso concreto:**

**DÉCIMO PRIMERO:** Teniendo presente lo desarrollado en los considerandos precedentes, corresponde contextualizar el presente proceso, conforme a los elementos fácticos aportados por ambas partes.

- 1) Se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N°276-2015-GFC/MDLV de fecha 27 de abril del 2015 que declara infundado el recurso de apelación.
- 2) Se declare la nulidad de la Resolución Subgerencial N°557-2015-SGICS-GFC/MDLV, que declaró improcedente el recurso de reconsideración.
- 3) Se declare la nulidad de la Resolución de Sanción N°050224 que impulso la sanción "Por construcción de base e instalación de elementos para antenas de comunicación y telefonía sin autorización municipal" en el inmueble ubicado en la Av. Isabel La Católica N°1598 - La Victoria, imponiéndose la medida complementaria de retiro.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Sobre esa base, corresponde ahora determinar si la infracción imputada a la actora es una de naturaleza instantánea o, continuada, de acuerdo a lo señalado por las partes, respectivamente.

**DÉCIMO TERCERO:** Al respecto, debe señalarse, que, conforme a la imputación hecha por la administración, la infracción en la que habría incurrido la demandante es la contenida en el código 07-0333, consistente en: "por construcción de



bases **e instalación** de elementos para antenas de comunicación y telefonía sin autorización municipal".

Como se puede apreciar, la acción infractora se consumó - en el caso concreto-, **con la instalación** de la Antena de Telefonía sin la debida autorización. Así, parafraseando a Baca Oneto, debe decirse que, la infracción se produjo con la instalación de dicha Antena de Telefonía, aunque sus efectos se mantengan todo el tiempo que la instalación sin autorización permanezca.

**DÉCIMO CUARTO:** Con lo expuesto en el considerando precedente, queda claro que, nos encontramos, ante una **infracción instantánea**, con efectos permanentes; y no una infracción continua que, como se puede extraer con meridiana claridad de las definiciones antes citadas, es una infracción en la que, si bien se afecta un mismo bien jurídico, y la realiza un mismo sujeto, se caracteriza por comprender varias acciones o conductas individuales, diferentes, cada una de las cuales constituye por separado una infracción. Conductas o hechos que no se dan en el caso del presente proceso, en el que, como se ha señalado la conducta consistió en un solo acto: instalar la antena de telefonía sin autorización. Que sus efectos se mantengan en el tiempo, no la hace una infracción continua.

**DÉCIMO QUINTO:** En ese sentido, entonces, estando frente a una infracción instantánea, se tiene que, el plazo de prescripción deberá contarse a partir del momento en que se consumó la infracción, que fue, en el caso concreto, cuando se instaló la antena de telefonía; la misma que, como también se ha señalado se realizó en el año 2005.

**DECIMO SEXTO:** Que, siendo ello así, la Resolución Gerencial N°276-2015-GFC/MDLV que declaró infundado el recurso de



apelación, la Resolución Subgerencial N°557-2015-SGISCS-GFC/MDLV que declaro improcedente el recurso de reconsideración y la Resolución de Sanción N°050224, han incurrido en causal de nulidad prevista en el artículo 10° de la Ley N° 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General.

**III. PARTE RESOLUTIVA**

Por estas consideraciones;

**REVOCARON** la Sentencia emitida mediante Resolución N°12 de fecha 20 de marzo del 2023, de fojas 167 a 172, que declara infundada la demanda; **REFORMANDO** declararon **FUNDADA la demanda**; en consecuencia, NULA la Resolución Gerencial N°276-2015-GFC/MDLV que declaró infundado el recurso de apelación, la Resolución Sub Gerencial N°557-2015-SGISCS-GFC/MDLV que declaró improcedente el recurso de reconsideración y la Resolución de Sanción N°050224. En los seguidos por el **AMERICA MOVIL PERU S.A.C** contra **MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE LA VICTORIA**. Notifíquese.-

MANZANARES CAMPOS

PALACIOS TEJADA

IRRAZÁBAL NÚÑEZ