



## “Caso obstrucción a la fiscalización y subsanación de infracciones”

### 1. Antecedentes

En junio de 2021, la señora Gabriela Muñoz, propietaria de un inmueble en el distrito de Lince, Lima, inició un proceso de remodelación de su vivienda ubicada en la avenida César Canevaro. Durante las primeras semanas, los vecinos comenzaron a quejarse por los ruidos provenientes del inmueble, lo que llevó a algunos de ellos a presentar una queja formal ante la Municipalidad Distrital de Lince. La Sub Gerencia de Fiscalización Administrativa de la municipalidad, a raíz de estas quejas, envió un equipo de inspectores el 11 de junio de 2021 para verificar si los trabajos de remodelación contaban con los permisos correspondientes.

Al llegar al lugar, los inspectores municipales solicitaron acceso al inmueble para realizar la inspección y verificar la documentación pertinente. Sin embargo, la persona encargada en ese momento del inmueble denegó el ingreso de los funcionarios municipales. Ante la negativa, los inspectores procedieron a levantar la Notificación de Cargos N° 003984-2021, en la que se señalaba que la señora Muñoz había incurrido en la infracción de negar el acceso a los inspectores, conforme a lo estipulado en el código 5.02.14 de la Ordenanza N° 415-MDL, que establece sanciones por obstruir o impedir el trabajo de los fiscalizadores municipales.

Además de la notificación de cargos, la municipalidad emitió una Orden de Aplicación de Medida Provisional N° 000665, en la que se ordenaba la suspensión temporal de las obras de remodelación hasta que se pudiera realizar la inspección. Se levantó un Acta de Ejecución de Medida Provisional, en la que se hizo constar que la medida era temporal y que la señora Muñoz tenía un plazo de cinco días para formular sus descargos y permitir el acceso a los inspectores. La sanción prevista para esta infracción, conforme a la Tabla de Infracciones y Sanciones Administrativas (TISA) de la Ordenanza N° 415-MDL, ascendía a una multa de S/. 8,800.00. Además de la multa, la señora Muñoz enfrentaba la posibilidad de que se ordenara la paralización definitiva de las obras si no cumplía con subsanar la infracción.

El 16 de junio de 2021, la señora Muñoz solicitó una nueva inspección, permitiendo esta vez el ingreso de los inspectores al inmueble. Durante la nueva visita, el arquitecto John Urrutia, designado para realizar la fiscalización, constató que las obras de remodelación habían cesado temporalmente y que la documentación presentada por la señora Muñoz acreditaba la legalidad de los trabajos. Se levantó entonces el Acta de Fiscalización N° 007755, en la que se recomendaba que cualquier trabajo futuro contara con las medidas de seguridad y bioseguridad necesarias. Posteriormente, el 18 de junio de 2021, la Municipalidad emitió el Acta de Levantamiento de Medida Provisional N° 064-2021, ordenando la reanudación de las obras.

A pesar de que la señora Muñoz permitió la fiscalización y mostró los permisos correspondientes dentro del plazo otorgado, la Sub Gerencia de Fiscalización Administrativa emitió la Resolución de Sanción Administrativa N° A00220-2022-MDL-GAT/SFA el 10 de marzo de 2022, imponiéndole una multa de S/. 8,800.00 por la infracción señalada inicialmente. La señora Muñoz presentó un recurso de reconsideración, que fue declarado improcedente mediante la Resolución de Sub Gerencia N° 00624-2022-MDL-GAT/SFA el 19 de mayo de 2022. La apelación que



interpuso posteriormente también fue declarada infundada mediante la Resolución N° 409-2022-MDL-GAT el 15 de julio de 2022, agotando así la vía administrativa.

Ante la imposibilidad de obtener una respuesta favorable en la vía administrativa, la señora Muñoz decidió interponer una demanda contencioso-administrativa ante el Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima, solicitando la nulidad de las resoluciones administrativas y la exoneración de la multa impuesta. En su demanda, la señora Muñoz argumentó que había subsanado la infracción dentro del plazo otorgado y que, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ordenanza N° 415-MDL, no correspondía aplicar la multa una vez subsanada la conducta infractora.

## **2. Resolución de Primera Instancia**

El Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima emitió su sentencia el 25 de mayo de 2023. En esta decisión, el juzgado analizó tanto los hechos ocurridos como las disposiciones legales aplicables, centrándose en la infracción administrativa imputada y la figura de la subsanación de infracciones.

El juez a cargo del caso señaló que, si bien la señora Muñoz había incurrido inicialmente en una conducta infractora al denegar el acceso a los inspectores, también era cierto que ella subsanó la infracción dentro del plazo otorgado por la Municipalidad. El artículo 26 de la Ordenanza N° 415-2019-MDL establece que un infractor puede evitar la sanción si logra acreditar la subsanación de la conducta infractora durante el plazo concedido para formular sus descargos. En este caso, la señora Muñoz permitió la inspección del inmueble y presentó los permisos necesarios dentro del plazo estipulado, lo cual quedó registrado en el Acta de Fiscalización N° 007755 y el Acta de Levantamiento de Medida Provisional N° 064-2021.

El juez determinó que la Sub Gerencia de Fiscalización Administrativa no había tomado en cuenta la subsanación efectuada por la señora Muñoz al momento de emitir la Resolución de Sanción Administrativa. Esta omisión constituía una vulneración del principio de legalidad y del derecho al debido proceso. Según el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO Ley N° 27444), un acto administrativo puede ser declarado nulo cuando no se respeta el debido proceso o se incumplen principios fundamentales de la administración pública.

El juzgado enfatizó que el derecho a subsanar infracciones no solo tiene como objetivo evitar la sanción, sino también promover el cumplimiento voluntario de la normativa. La señora Muñoz no solo había subsanado la infracción, sino que también había demostrado su disposición a cumplir con las normativas municipales. Por tanto, el juzgado consideró que no correspondía imponer la multa de S/. 8,800.00, dado que la conducta infractora había sido corregida oportunamente.

En consecuencia, el Juzgado declaró fundada la demanda de la señora Muñoz, anulando la multa impuesta y todos los actos administrativos relacionados, incluidos la Notificación de Imputación de Cargos, la Orden de Aplicación de Medida Provisional y las resoluciones que ratificaron la sanción. Asimismo, se ordenó a la Municipalidad de Lince abstenerse de imponer sanciones en casos donde el infractor demuestre la subsanación de la infracción dentro del plazo otorgado, tal como lo prevé su propia Ordenanza y en consonancia con lo dispuesto por el TUO de la Ley N° 27444.



### 3. Argumentos de la Apelación

No conforme con la sentencia de primera instancia, la Municipalidad Distrital de Lince interpuso un recurso de apelación. En su apelación, la Municipalidad cuestionó principalmente dos aspectos de la resolución del juzgado. Primero, la Municipalidad argumentó que el juzgado no valoró correctamente los hechos ni las pruebas presentadas. Según la apelante, la negativa inicial de la señora Muñoz para permitir el ingreso de los inspectores constituía una infracción en sí misma, independientemente de la subsanación posterior. La Municipalidad sostuvo que, aunque la señora Muñoz permitió el acceso en una segunda visita, la infracción ya se había consumado al impedir inicialmente la labor fiscalizadora. Esto, además, bajo el entendido de que para poder subsanar una infracción, no basta con subsanar la conducta, sino también revertir los efectos que la conducta produjo. En este caso, es innegable que la imposibilidad de fiscalizar a la administrada el día 11 de junio de 2021 tuvo lugar por la conducta atribuible a la imputada, y eso no puede revertirse con el hecho de permitirse una nueva inspección cinco días después.

Segundo, la Municipalidad también argumentó que el juzgado interpretó erróneamente el artículo 26 de la Ordenanza, el cual establece que la subsanación de infracciones puede exonerar de responsabilidad. Según la Municipalidad, esta disposición no debía aplicarse en casos donde la infracción consistiera en obstruir la labor de los inspectores municipales, ya que dicha conducta afecta directamente la capacidad de fiscalización de la administración. Además, la Municipalidad sostuvo que la subsanación no debía exonerar automáticamente a la señora Muñoz de la sanción, dado que la negativa inicial ya había causado un perjuicio a la labor fiscalizadora. Básicamente, la lógica expuesta por la Municipalidad consistió en que, si bien el haber permitido luego el desarrollo de la fiscalización, justificaba solo el levantamiento de la medida provisional adoptada, pero no eximía a la administrada de ser sancionada por haber entorpecido o impedido la fiscalización inicialmente programada.

Por tanto, la Municipalidad solicitó la revocación de la sentencia de primera instancia y la confirmación de la multa impuesta a la señora Muñoz. Argumentaron que permitir la exoneración de sanciones en casos donde se impide la fiscalización inicial socavaría la autoridad municipal y alentaría a otros administrados a negarse a colaborar con las autoridades bajo la premisa de que luego podrían subsanar la infracción sin recibir sanciones. Es decir, durante los días en que la Municipalidad no tiene acceso al inmueble, los administrados pueden aprovechar para corregir, desaparecer u ocultar cualquier información relevante para la fiscalización inicialmente programada, lo cual resta eficacia y utilidad a la inspección municipal.