



420250867442022367195001211000209

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA

- Sistema de Notificaciones Electronicas SINOE

SEDE PALACIO DE JUSTICIA,  
Asistente De Secretario De Sala:TORRES ZAVALA Leslie Alessandra  
FAU 20150981216 soft  
Fecha: 7/05/2025 15:13:12,Razon: NOTIFICACIÓN JUDICIAL,D.Judicial:  
CORTE SUPREMA / LIMA,FIRMA DIGITAL

PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

Numero de Digitalización  
0000137831-2025-ANX-SU-DC

NOTIFICACION N°86744-2025-SU-DC

|               |                                                                                           |                |                                                            |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------------------|
| EXPEDIENTE    | 36719-2022-0-5001-SU-DC-01                                                                | INSTANCIA      | QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA |
| RECURSO       | CASACION : 36719-2022                                                                     |                | PROCEDENCIA CSJ LIMA                                       |
| N°PROC.       | 02445-2018                                                                                | N°ORIGEN       | 02445-2018                                                 |
| SALA DE PROC. | 2°SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA                                                         | JUZ. DE ORIGEN | 17° JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                     |
| DEMANDANTE    | : INSTITUTO TECNOLOGICO DE LA PRODUCCION - ITP                                            |                |                                                            |
| DEMANDADO     | : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DEL RIMAC                                                       |                |                                                            |
| MATERIA       | : ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA                                                       |                |                                                            |
| DESTINATARIO  | : PROCURADOR PUBLICO DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCION (REPRESENTANTE LEGAL DEL DEMANDANTE) |                |                                                            |

DIRECCION : Direcccion Electronica - N°616 - / /

RESOLUCIÓN S/N  
LIMA, MIERCOLES SIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTICINCO  
EJECUTORIA SUPREMA, DECLARAN FUNDADO EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO POR EL PROCURADOR PÚBLICO DEL  
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

7 DE MAYO DE 2025  
L TORRES

LLIMPE CORREA ROSARIO  
SECRETARÍA DE LA QUINTA SALA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

**TEMA: DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**SUMILLA:** El debido procedimiento sancionador está conformado por el derecho del administrado a ser notificado formalmente sobre el inicio del procedimiento, a conocer los cargos imputados, a exponer sus argumentos, a ofrecer y presentar pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En el presente caso, la recurrente no fue notificada con el inicio del procedimiento sancionador para que presente sus descargos, sino que se determinó directamente su responsabilidad administrativa con la notificación de la resolución de sanción, vulnerando con ello su derecho de defensa.

**PALABRAS CLAVE:** principio de debido procedimiento, derecho de defensa, Ordenanza N.º 432-2015-MDR

**Lima, diecisiete de marzo de dos mil veinticinco.-**

**LA QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**I. VISTA;** la causa número treinta y seis mil setecientos diecinueve guion dos mil veintidós, Lima; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

**1. Objeto del recurso de casación**

En el presente proceso contencioso administrativo, el demandante, **Procurador Público del Ministerio de la Producción**, mediante escrito del veintitrés de julio de dos mil veintiuno (fojas ciento sesenta y cuatro a ciento setenta y nueve del expediente judicial digitalizado – No EJE<sup>1</sup>), ha interpuesto recurso de casación **contra la sentencia de vista** contenida en la resolución número cuatro del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno (fojas ciento cincuenta a ciento cincuenta y siete), emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, **que confirmó la sentencia** de primera instancia contenida en la resolución número ocho del

<sup>1</sup> En adelante, todas las citas provienen de este expediente, salvo indicación distinta.

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve (fojas ciento nueve a ciento catorce), **que declaró infundada la demanda.**

**2. Causales por la que se declaró procedente el recurso de casación**

Mediante auto calificadorio del diecinueve de diciembre de dos mil veinticuatro (fojas cien a ciento seis del cuaderno de casación), se declaró **procedente** el recurso de casación interpuesto por el demandante, Ministerio de la Producción, por las siguientes causales:

***a) Infracción del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú***

*La Sala Superior no ha emitido pronunciamiento alguno, solo se ha limitado a indicar que no era necesario llevar a cabo la notificación previa a la que se refiere el artículo 17 de la Ordenanza N.º 432-MDR. Asimismo, la Sala no ha explicado por qué no es aplicable la Ley 27444 al caso. Finalmente, es evidente que el omitir la imputación de cargos es desproporcionado e irracional, por lo que, afirmar que el notificar directamente con la resolución de sanción es razonable, carece de todo sustento constitucional.*

***b) Infracción normativa por inaplicación del inciso 230.2 del artículo 230 e incisos 3 y 4 del artículo 234 de la Ley N.º 27444 (recogido actualmente en el inciso 2 del artículo 248 y numerales 3 y 4 inciso 254.1 del artículo 254 del TUO de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS)***

*La imputación de cargos es una garantía del derecho de defensa y debido procedimiento; en esa medida, la omisión de informar a los administrados de los hechos que se le imputan como infracción y darle el plazo de 5 días para presentar sus descargos, previamente a imponerle la multa, es considerado como un vicio insubsanable que no puede ser convalidado con la notificación de la resolución de sanción ni con las resoluciones con las que resuelven los recursos impugnatorios interpuestos dentro del procedimiento administrativo.*

***c) Infracción normativa del inciso 3.4 del artículo 3 y el artículo 6 de la Ley N.º 27444 (recogido actualmente en el inciso 4 del artículo 3 y el artículo 6 del TUO de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS)***

*La resolución de sanción no detalla el tipo de trabajo que se estaba realizando, solo se limitan a indicar que se visualizó que “personal obrero estaban realizando trabajos de construcción fuera de los días permitidos”. Asimismo, la mencionada resolución no contiene las razones de hecho y de derecho por las que estima.*

**3. Cuestión jurídica en debate**

En el presente caso, la cuestión jurídica en debate consiste en determinar, *primero*, si la sentencia de vista que se impugna ha respetado o no los cánones mínimos de motivación que, como derecho implícito del derecho continente al debido proceso, debe observarse en todo proceso judicial; y, *segundo*, de no verificarse la causal procesal, corresponderá establecer si se ha vulnerado la garantía del derecho de defensa de la demandante, o si las resoluciones

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

administrativas impugnadas han sido emitidas debidamente motivadas, a fin de establecer si se ha vulnerado el numeral 3.4 del artículo 3º; el artículo 6º; el numeral 230.2 del artículo 230º o los numerales 3 y 4 del artículo 234º de la Ley N.º 27444.

**II. CONSIDERANDO:**

**Referencias principales del proceso judicial**

**PRIMERO:** Antes de absolver las infracciones normativas formuladas y para contextualizar el caso particular, es pertinente iniciar el examen que corresponde a este Tribunal Supremo con un sumario recuento de las principales actuaciones vinculadas con el desarrollo de la presente causa judicial. Así, tenemos:

**1.1. Materialización del ejercicio del derecho de acción**

Mediante escrito del cinco de marzo de dos mil dieciocho, el **Instituto Tecnológico de la Producción - ITP** (en adelante, el instituto), representado por el Procurador Público del Ministerio de la Producción, presentó demanda sobre **nulidad de resolución administrativa** (fojas dieciséis a treinta y seis), planteando como pretensión principal: que se declare la nulidad total de la Resolución Gerencial N.º 714-2017-GFA-MDR del once de julio de dos mil diecisiete, por el cual resolvió declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el instituto; y, como pretensión accesorio: **i)** se declare la nulidad total de la Resolución de Subgerencia N.º 094-2017-SGCS-GFA-MDR del veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sanción N.º 015959; y, **ii)** se declare la nulidad total de la Resolución de Sanción N.º 01959 del quince de mayo de dos mil dieciséis, que impone el pago de la suma ascendente a S/ 11,850.00 (once mil ochocientos cincuenta soles con cero céntimos) por la infracción tipificada con Código 09-0121. Se sustenta el petitorio argumentando que:

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

**a)** No ha sido informado de los cargos formulados en su contra durante el procedimiento, ni se le ha dado el plazo de cinco (05) días hábiles a efectos de hacer sus descargos, y de forma totalmente arbitraria ha tomado conocimiento de la infracción imputada con la notificación de la Resolución de Sanción N.º 15959, con la que recién se habría dado inicio al procedimiento administrativo sancionador, es decir, la Municipalidad Distrital del Rímac omitió totalmente la previa formulación de los cargos, habiéndose afectado su derecho de defensa conforme lo dispuesto el artículo 234º de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**b)** La Municipalidad Distrital del Rímac nunca le ha notificado la existencia de algún acta de inspección, tampoco se ha corrido traslado de supuestas fotografías en las que constarían los hechos que según la entidad demandada configurarían la infracción, y les han impedido incluso solicitar su visualización y la lectura del expediente administrativo, ya que con la notificación de la resolución de sanción recién tomaron conocimiento de la infracción que se les imputa.

**c)** Se ha afectado el principio de presunción de licitud y tipicidad, ya que la Municipalidad Distrital del Rímac les ha sancionado por aparentemente haber efectuado obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado, conforme lo tipificado en la Ordenanza N.º 472-2016 (Código 09-0121); no obstante ello, se les ha imputado tal infracción sin tener los elementos de prueba suficientes que permitan encuadrar los hechos a tal supuesto, existiendo ciertas observaciones entre ellas, sin que se hayan descrito las características del inmueble materia de inspección, o si hubo algún problema en la diligencia de inspección.

**1.2. Contestación de la demanda**

Mediante escrito del dieciséis de abril de dos mil dieciocho (fojas cuarenta y seis a cincuenta y dos), la **Municipalidad Distrital del Rímac**, a través de su procurador público, absuelve el traslado de la demanda y solicita que se declare

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

improcedente y/o infundada la demanda, en base a las siguientes consideraciones:

**a)** El hecho que los testigos que suscriben la resolución de sanción sean trabajadores de la Municipalidad Distrital del Rímac otorga solidez a la acreditación de la conducta infractora constatada, que fue ratificada con las fotografías que obran en autos, sin que el actor haya ofrecido medio probatorio alguno que desvirtúe los hechos verificados por el inspector municipal.

**b)** La atribución otorgada a la entidad, conforme al cuadro de sanciones de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR, no contempla el procedimiento de notificación previa alguno, sino la imposición de la resolución de sanción, por lo que considera que no se ha vulnerado el debido procedimiento.

**c)** Se ha respetado el principio de tipicidad, al haberse llevado a cabo el procedimiento conforme a las disposiciones de la citada ordenanza municipal, la misma que es de carácter obligatorio y su cumplimiento acarrea la sanción administrativa correspondiente, por lo tanto, debe desestimarse la demanda.

**1.3. Sentencia de primera instancia**

Mediante **resolución número ocho** del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve (fojas ciento nueve a ciento catorce), el Décimo Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, **declaró infundada la demanda**. Son fundamentos sustanciales de la decisión los siguientes:

**a)** Para dar inicio al procedimiento administrativo se deberá realizar la notificación preventiva, a efectos de que el administrado pueda efectuar sus descargos pertinentes. Sin embargo, el artículo 17º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR establece que no será necesaria la notificación preventiva y, en ese sentido, estando a la gravedad de los hechos o la naturaleza de la infracción, es que la Municipalidad Distrital del Rímac omitió la notificación preventiva a la

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

administrada, de conformidad con sus facultades previstas en la Ley N.º 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

**b)** Queda acreditado que la Municipalidad Distrital del Rímac, al no notificarle a la administrada la notificación preventiva de la sanción impuesta, no ha contravenido los principios de legalidad, al debido procedimiento, ni menos aún el derecho de defensa que se alega, ya que la administrada ha tenido la oportunidad de presentar los recursos impugnatorios pertinentes conforme se observa del expediente administrativo; siendo esto así, no resulta amparable lo esgrimido en dicho extremo.

**c)** En cuanto a la vulneración de los principios de tipicidad y presunción de licitud, se advierte que la Municipalidad Distrital del Rímac, mediante Resolución de Sanción N.º 15959 de fecha quince de mayo de dos mil dieciséis, impuso a la demandante una multa de tres Unidades Impositivas Tributarias, ascendente al monto de S/ 11,850.00 (once mil ochocientos cincuenta soles con cero céntimos) por la comisión de la infracción con Código 09-0121 consistente: *“Por efectuar obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado”*, ya que en el control se constató que se encontraban trabajando una obra el día domingo quince de mayo de dos mil dieciséis, detectado en el local ubicado en Avenida Caquetá N.º 1300, del distrito de Rímac.

**d)** La Resolución de Sanción N.º 15959 del quince de mayo de dos mil dieciséis, es en mérito a que el inspector municipal *“constato que ese encontraban trabajando en obra el día domingo quince de mayo de dos mil dieciséis”*, y si bien mediante Carta N.º 031-2016/NELAN/RIMAC del diecisiete de junio de dos mil dieciséis, la contratista Nelan Contratistas Generales Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada negó haber realizado trabajo ese día, ello fue desvirtuado con las fotografías y el Informe N.º 098-2016-GFA-MDR del quince de mayo de dos mil dieciséis.

**e)** En tal sentido, de la revisión de las fotografías tomadas el quince de mayo de dos mil dieciséis a las 11:13 horas, se logra visualizar al personal obrero de la

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

actora realizando trabajos en dicho predio; asimismo, la infraestructura que se verifica en fotografías permite determinar el tipo de trabajo que se venían realizando, advirtiéndose que se trataban de trabajos de construcción, conforme con el Informe N.º 098-2016-GFA-MDR del quince de mayo de dos mil dieciséis, en el cual el inspector municipal Joao Leyva Machuca señaló que el personal de vigilancia no permite el ingreso, encontrándose debidamente identificado, tal como consta en la Resolución de Sanción N.º 15959, así como la titularidad del inmueble, la que no ha sido cuestionada; por consiguiente, se ha cumplido con los requisitos de validez del artículo 22º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR.

**1.4. Ejercicio del derecho a impugnar**

El demandante, **Instituto Tecnológico de la Producción – ITP**, con escrito presentado el siete de octubre de dos mil diecinueve (fojas ciento veintidós a ciento treinta y cuatro), interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que declaró **infundada la demanda**. Expone principalmente que:

**a)** De la revisión del procedimiento administrativo sancionador, contrario a lo señalado por el Juez de la causa, se aprecia que no ha sido informado de los cargos formulados en su contra durante dicho procedimiento, ni se le ha dado el plazo de cinco (05) días hábiles a efectos de hacer sus descargos, siendo que, de forma totalmente arbitraria, tomó conocimiento de la infracción imputada con la notificación de la Resolución de Sanción N.º 15955, con la cual recién se habría dado inicio al procedimiento administrativo sancionador, es decir, la Municipalidad Distrital del Rímac omitió totalmente la previa formulación de los cargos, a pesar que es su obligación por mandato del artículo 234º de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, afectando gravemente el derecho de defensa.

**b)** Aunque es cierto que la entidad demandada se rige por la Ordenanza N.º 432-2015-MDR, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas Complementarias de la

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

Municipalidad Distrital del Rímac; sin embargo, este dispositivo legal, de forma inconstitucional y contraria al ordenamiento jurídico, en especial de la Ley N.º 27444 (y ahora su Texto Único Ordenado), establece en su artículo 15º que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación preventiva o la resolución de sanción administrativa, siendo la finalidad de la mencionada notificación preventiva la subsanación de la infracción y no la comunicación o formulación de cargos.

**1.5. Sentencia de vista**

La Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número cuatro del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno (fojas ciento cincuenta a ciento cincuenta y siete), **confirmó la sentencia de primera instancia**, contenida en la resolución número ocho del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve (fojas ciento nueve a ciento catorce), **que declaró infundada la demanda**. Constituyen argumentos principales de la decisión superior los siguientes:

**a)** Si bien es cierto el artículo 17º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR regula la Notificación Preventiva, también lo es que, en su segundo párrafo se señala, de manera expresa, que será en el Cuadro de Infracciones y Sanciones donde se establecerán los casos en los que procede esa Notificación Preventiva. Asimismo, en su tercer párrafo se regulan los casos en que no procede la Notificación Preventiva, como ocurre en supuestos sobre urbanismo y zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil.

**b)** En el caso de autos, del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad del Rímac, aprobado por la Ordenanza N.º 432-2015-MDR, modificada por la Ordenanza N.º 472-2016-MDR, se aprecia la infracción constada por la administración e imputada a la ahora demandante: *“efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a*

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

01:00 pm)”, no contemplando la posibilidad de proceso previo o Notificación Preventiva.

**c)** El acto administrativo expedido por la entidad demandada goza de una presunción de validez acorde al artículo 9º de la Ley N.º 27444, que no ha sido desvirtuada por el demandante, correspondiendo a esta parte en la etapa judicial la carga de la prueba, sobre la supuesta ilegalidad que invoca, de conformidad con el artículo 33º del Decreto Supremo N.º 013-2008-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, que señala que la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión.

***Anotaciones acerca del recurso de casación***

**SEGUNDO:** Contextualizado el caso, es pertinente hacer referencia a los alcances del recurso extraordinario de casación que delimitan la actividad casatoria de esta Sala Suprema. Así, tenemos.

**2.1.** El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República, conforme lo precisa el artículo 384 del Código Procesal Civil. En materia de casación, es factible el control de las decisiones jurisdiccionales, con el propósito de determinar si en ellas se han infringido o no las normas que garantizan el derecho al proceso regular, teniendo en consideración que este supone el cumplimiento de los principios y garantías que regulan al proceso como instrumento judicial, precaviendo sobre todo el ejercicio del derecho a la defensa de las partes en conflicto.

**2.2.** El recurso extraordinario de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho, partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No basta la sola

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo en la decisión. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, debe precisarse que esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia y que no se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni a la obtención de un tercer pronunciamiento por otro tribunal sobre el mismo petitorio y proceso; constituye, antes bien, un recurso singular que permite acceder a una corte de casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

**2.3.** Por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso<sup>2</sup>, que debe sustentarse en aquellas previamente señaladas en la ley. Puede, por ende, interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, la falta de congruencia entre lo decidido y las pretensiones formuladas por las partes, y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso<sup>3</sup>, por lo que, si bien es cierto todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que esta puede darse en la forma o en el fondo.

**2.4.** En el caso concreto, se debe considerar que se ha declarado procedente el recurso de casación por causales de infracción normativa procesal y material, por lo que la evaluación correspondiente debe iniciarse por las infracciones de naturaleza procesal -de orden constitucional y legal- desde que si se declarara fundado el recurso por ellas se dispondría el reenvío del expediente a la instancia de mérito correspondiente, para la renovación del acto viciado, sin posibilidad técnica entonces de resolver las causales materiales también

---

<sup>2</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo (1979). *Principios de derecho procesal civil*. Segunda edición. Bogotá, Editorial Temis Librería; p. 359

<sup>3</sup> DE PINA, Rafael (1940). *Principios de derecho procesal civil*. México D.F., Ediciones Jurídicas Hispano Americanas; p. 222

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

planteadas; y si, por el contrario, se declarara infundada la causal procesal, corresponderá pasar al examen de las causales materiales de su propósito.

***Evaluación de la causal casatoria de naturaleza procesal***

**TERCERO:** La revisión del motivo de casación de una norma procesal de índole constitucional, resumida en el **acápite a)**, apartado 2, del punto I, de la parte expositiva de este pronunciamiento –**Infracción normativa del numeral 5 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú**–, referido a la motivación de las resoluciones judiciales, amerita traer a colación algunos apuntes legales, doctrinales y jurisprudenciales sobre los principios constitucionales implicados, que permitan una mejor labor casatoria de este Supremo Tribunal. Así tenemos:

**CUARTO:** En principio, el **debido proceso** (o *proceso regular*), consagrado en el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú<sup>4</sup>, es un derecho complejo, desde que está conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos perezcan ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho *-incluyendo el Estado-* que pretenda hacer uso abusivo de éstos. Como señala la doctrina: “[...] *por su naturaleza misma, se trata de un derecho muy complejamente estructurado, que a la vez está conformado por un numeroso grupo de pequeños derechos que constituyen sus componentes o elementos integradores, y que se refieren a las estructuras, característica del Tribunal o instancias de decisión, al procedimiento que debe seguirse y a sus principios orientadores, y a las garantías con que debe contar la defensa*”<sup>5</sup>. Dicho de otro modo, el derecho al proceso regular constituye un conjunto de garantías de las cuales goza el justiciable, que incluyen el derecho a ser oportunamente informado del proceso (*emplazamiento, notificación, tiempo razonable para preparar la defensa*), derecho a ser juzgado por un Juez

---

<sup>4</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 139º.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
[...] 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

<sup>5</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor (1996). “El Derecho a un juicio justo”. En VARIOS, *Las garantías del debido proceso (materiales de enseñanza)*, Lima, Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP y Embajada Real de los Países Bajos; p.17.

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

imparcial que no tenga interés en un determinado resultado del juicio, derecho a la tramitación oral de la causa y a la defensa por un profesional (*publicidad del debate*), **derecho a la prueba**, derecho a ser juzgado sobre la base del mérito del proceso y derecho al Juez legal.

**4.1.** Así también, el derecho al debido proceso, como ya se ha señalado, comprende entre otros derechos, el de **motivación de las resoluciones judiciales**, esto es, el de obtener una resolución fundada en derecho mediante decisiones en las que los Jueces expliciten en forma suficiente las razones de sus fallos, con mención expresa de los elementos fácticos y jurídicos que los determinaron, dispositivo que es concordante con lo preceptuado por los numerales 3 y 4 del artículo 122º del Código Procesal Civil<sup>6</sup> y artículo 12º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>7</sup>. Además, la exigencia de motivación suficiente prevista en el numeral 5 del artículo 139º de la Carta Fundamental<sup>8</sup>, garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, y no de una arbitrariedad de los magistrados, por lo que en ese entendido es posible afirmar que una resolución que carezca de motivación suficiente no solo infringe normas legales, sino también principios de nivel constitucional<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> **Código Procesal Civil**

**Artículo 122º.-** Las resoluciones contienen: [...] 3. La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado. 4. La expresión clara y precisa de lo que se decide u ordena, respecto de todos los puntos controvertidos. Si el Juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente.

<sup>7</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**

**Artículo 12º.-** Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos en que se sustentan. Esta disposición alcanza a los órganos jurisdiccionales de segunda instancia que absuelven el grado, en cuyo caso, la reproducción de los fundamentos de la resolución recurrida, no constituye motivación suficiente.

<sup>8</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 139º.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...] 5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1480-2006-AA/TC ha puntualizado que: “[...] *el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.*”

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

**4.2.** El proceso regular en su expresión de motivación escrita de las resoluciones judiciales, entiende que una motivación defectuosa puede expresarse en los siguientes supuestos: **a) Falta de motivación propiamente dicha**: cuando se advierte una total ausencia de motivación en cuanto a la decisión jurisdiccional emitida en el caso materia de conflicto, sea en el elemento fáctico y/o jurídico; **b) Motivación aparente**: cuando el razonamiento en la sentencia sea inconsistente, sustentado en conclusiones vacías que no guardan relación con el real contenido del proceso; **c) Motivación insuficiente**: cuando se vulnera el principio lógico de la razón suficiente, es decir que el sentido de las conclusiones a las que arriba el juzgador no se respaldan en pruebas fundamentales y relevantes, de las cuales éste debe partir en su razonamiento para lograr obtener la certeza de los hechos expuestos por las partes y la convicción que lo determine en un sentido determinado, respecto de la controversia planteada ante la judicatura; y, **d) Motivación defectuosa en sentido estricto**: cuando se violan las leyes del hacer/pensar, tales como de la no *contradicción* (*nada puede ser y no ser al mismo tiempo*), la de *identidad* (*correspondencia de las conclusiones a las pruebas*), y la del *tercio excluido* (*una proposición es verdadera o falsa, no hay tercera opción*), entre otros, omitiendo los principios elementales de la lógica y la experiencia común.

**4.3.** La exigencia de motivación suficiente garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, facilita la crítica interna y el control posterior de las instancias revisoras<sup>10</sup>, todo ello dentro de la función endoprocesal de la motivación. Paralelamente, permite el control democrático de los Jueces que obliga, entre otros hechos, a la publicación de la sentencia, a la inteligibilidad de

---

*Esas razones, [...] deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo y decididas por los jueces ordinarios”.*

<sup>10</sup> ALISTE SANTOS, Tomás Javier (2013). *La motivación de las resoluciones judiciales*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires. Marcial Pons; pp. 157-158.

GUZMÁN, Leandro (2013). *Derecho a una sentencia motivada*. Buenos Aires-Bogotá, Editorial Astrea; pp. 189-190.

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

la decisión y a la autosuficiencia de la misma<sup>11</sup>. En tal virtud, los destinatarios de la decisión no son solo los justiciables, sino también la sociedad, en tanto los juzgadores deben rendir cuenta a la fuente de la que deriva su investidura<sup>12</sup>, todo lo cual se presenta dentro de la función extraprocesal de la motivación.

***El control de las decisiones jurisdiccionales y el debido proceso aplicados al caso concreto***

**QUINTO:** En atención al marco glosado, tenemos que, para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que sirvieron de sustento a la misma, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación.

**5.1.** Atendiendo a los aspectos doctrinales y jurisprudenciales evocados en el considerando cuarto de la presente ejecutoria, se desprende de la revisión integral de la sentencia de vista materia de casación que ha respetado el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, toda vez que se ha delimitado la controversia que será objeto de pronunciamiento conforme a las pretensiones planteadas y se ha cumplido con emitir decisión sobre los agravios denunciados en el recurso de apelación –los que previamente ha identificado en el punto II de la impugnada–, como se desprende del desarrollo lógico jurídico que emerge en los considerandos quinto y sexto, en los que se invoca el marco regulatorio relacionado a lo que es asunto de controversia, siendo que del séptimo al décimo quinto considerando se absuelven los agravios expuestos y se expresan las razones por las cuales la decisión apelada debe ser confirmada.

**5.2.** Se trasluce, entonces, que para absolver y desvirtuar los agravios planteados en el respectivo recurso, la Sala de mérito efectuó una valoración conjunta y razonada de los medios probatorios aportados al proceso,

---

<sup>11</sup> IGARTUA SALAVERRÍA, Juan (2014). *El razonamiento en las resoluciones judiciales*. Lima-Bogotá, Palestra-Temis; p. 15.

<sup>12</sup> TARUFFO, Michele (2006) *La motivación de la sentencia civil*. Traducción de Lorenzo Córdova Vianello. México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pp. 309-310.

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

concretamente de los actuados administrativos acompañados, conforme se advierte en el desarrollo del noveno considerando de la recurrida; asimismo, ha justificado las **premisas fácticas** (la entidad no emitió la Notificación Preventiva en el trámite del procedimiento administrativo sancionador; y este procedimiento sancionador inició con la emisión de la Resolución de Sanción N.º 15959 del quince de mayo de dos mil dieciséis), así como las **premisas jurídicas** (artículos 40º y 46º de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, artículos 15º y 17º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR, que aprobó el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas Complementarias de la Municipalidad Distrital del Rímac), que le han permitido llegar a la **conclusión**, en base a los medios de prueba actuados y valorados en forma conjunta, que la resolución de sanción ha cumplido con todos los requisitos de validez previstos en el artículo 22º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR; consecuentemente, el acto administrativo expedido por el municipio demandado goza de una presunción de validez, acorde al artículo 9º de la Ley N.º 27444.

**5.3.** Ahora bien, en torno a la justificación externa de la decisión superior, este Supremo Tribunal considera que la realizada por la Sala de mérito es adecuada, desde que las premisas fácticas y jurídicas contienen proposiciones sustentadas y normas aplicables en el ordenamiento jurídico nacional, las que resultan pertinentes para resolver la materia en controversia fijada por las instancias de mérito, atendiendo a los términos de lo que fue objeto debatible y puntos controvertidos. En atención a las premisas normativas y fácticas expuestas, el Colegiado Superior sustenta de modo suficiente su postura frente a la normativa aplicable al caso concreto, arribando a una conclusión motivada.

**5.4.** Sin perjuicio de lo indicado, no debe confundirse debida motivación de las resoluciones judiciales con debida aplicación del derecho objetivo. En el primer caso se examinan los criterios lógicos y argumentativos referidos a la decisión de validez, la decisión de interpretación, la decisión de evidencia, la decisión de subsunción y la decisión de consecuencias, en tanto que en el segundo caso debe determinarse si la norma jurídica utilizada ha sido aplicada de manera

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

debida; por lo tanto, el hecho que la entidad recurrente no concuerde con la conclusión arribada con base a la aplicación de las normas jurídicas que sirvieron de sustento y las razones que se expusieron, no significa que ello implique que el Colegiado revisor haya incurrido en una insuficiente o defectuosa motivación.

**SEXTO:** Adicionalmente, la parte recurrente, como fundamento de su causal procesal, sostiene que la sentencia recurrida solo se ha limitado a indicar que no era necesario llevar a cabo la Notificación Previa, a la que se refiere el artículo 17º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR, y no ha explicado por qué no es aplicable la Ley N.º 27444. Sin embargo, tales argumentos refieren o importan, en sí mismos, una denuncia sobre inaplicación de normas materiales y el cuestionamiento de lo decidido sobre el fondo por la Sala Superior, lo que no puede ser materia de revisión a través de una causal procesal, asunto que, en todo caso, será materia de evaluación en los apartados siguientes atendiendo a las causales materiales denunciadas por la recurrente. En tal sentido, este Tribunal Supremo determina que no se configura la vulneración del deber de motivación a que se refiere el numeral 5 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú, por lo que la causal bajo examen deviene **infundada**.

***Sobre los actuados en sede administrativa***

**SÉPTIMO:** Como paso previo al análisis de las causales materiales que son objeto del recurso interpuesto, resulta conveniente hacer algunas precisiones sobre lo actuado en el procedimiento administrativo sancionador, que permitió la emisión de las resoluciones impugnadas en este proceso:

**7.1.** Mediante **Informe N.º 98-2016-GFA-MDR** de fecha quinde de mayo de dos mil dieciséis (fojas trescientos sesenta y uno) elaborado por un inspector de la Municipalidad Distrital del Rímac, se señaló que, en esa fecha, en la Avenida Caquetá N.º 1300 del mencionado distrito, en el inmueble a nombre del Instituto Tecnológico de la Producción, se detectó que estaban efectuándose obras

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

civiles fuera del horario establecido, por lo que correspondía aprobar una multa y la medida de paralización de obra.

**7.2.** Mediante **Resolución de Sanción N.º 15959** del quince de mayo de dos mil dieciséis (fojas trescientos cincuenta y siete) notificada el dieciocho de julio del mismo año, la Municipalidad Distrital del Rímac impuso al Instituto Tecnológico de la Producción – ITP la sanción de multa de S/ 11,850.00 (once mil ochocientos cincuenta soles con cero céntimos) por haber incurrido en la infracción prevista con el Código 09-0121 de la Ordenanza N.º 472-2015-MDR, consistente en: *“Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm)”*, al haberse verificado, en el citado local ubicado en Avenida Caquetá N.º 1300, del distrito de Rímac, que se encontraban trabajando en obra el día domingo (quince de mayo de dos mil dieciséis), y se aprobó la medida complementaria de paralización de la obra.

**7.3.** El cuatro de julio de dos mil dieciséis, el Instituto Tecnológico de la Producción interpuso **recurso de reconsideración** contra dicha resolución de sanción, que mediante **Resolución de Sub Gerencia N.º 094-2017-SGCS-GFA-MDR** de fecha veintiuno de marzo de dos mil diecisiete (fojas trescientos sesenta y tres a trescientos sesenta y cinco) se resolvió declararlo infundado.

**7.4.** Luego, el Instituto Tecnológico de la Producción presentó **recurso de apelación**, que fue resuelto mediante la **Resolución Gerencial N.º 714-2017-GFA-MDR** de fecha once de julio de dos mil diecisiete (fojas trescientos sesenta y nueve a trescientos setenta y uno), que lo declaró también infundado.

***Análisis de las causales de naturaleza material***

**OCTAVO:** Habiéndose desestimado la causal de naturaleza procesal, nos encontramos habilitados para emitir pronunciamiento respecto a las causales casatorias de naturaleza material, advirtiéndose de la lectura del **acápito b)** del apartado 2 de la Sección I de la presente ejecutoria suprema, que se denuncia la

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

infracción normativa por inaplicación del numeral 230.2 del artículo 230 y numerales 3 y 4 del artículo 234 de la Ley N.º 27444, cuyos textos se transcriben a continuación:

**Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N.º 27444**

**Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*  
[...]

**2. Debido procedimiento.-** *Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.*

**Artículo 234.- Caracteres del procedimiento sancionador**

*Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:*  
[...]

**3.** *Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.*

**4.** *Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del Artículo 162, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.*

**8.1.** En principio, la parte recurrente denuncia la inaplicación de las disposiciones antes citadas. Al respecto, en términos generales, estaremos frente a una causal como la que se plantea cuando el Juez ha ignorado, desconocido o soslayado la disposición pertinente al caso concreto, correspondiendo en ese escenario a la parte recurrente demostrar la pertinencia de la disposición invocada a la relación fáctica establecida por las instancias de mérito y cómo ello incidió de modo directo en el resultado del juzgamiento. Sobre dicha causal la doctrina ha sostenido que: *“La inaplicación de normas de derecho material o doctrina jurisprudencial [...] constituye el desconocimiento de la norma de derecho material en su existencia, validez o significado”*<sup>13</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional nacional ha señalado sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00025-2010-PI/TC del diecinueve de diciembre de dos mil once, que: *“Con la expresión ‘inaplicación’ habitualmente se hace referencia a la acción de un operador jurídico consistente en ‘no aplicar’ una norma jurídica a un supuesto determinado. La base de este*

---

<sup>13</sup> CALDERÓN, Carlos y ALFARO, Rosario. (2001). *La Casación Civil en el Perú. Doctrina y Jurisprudencia*. Editora Normas Legales S.A. Trujillo, Perú, p. 113.

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

*efecto negativo en el proceso de determinación de la norma aplicable puede obedecer a diversas circunstancias, no siempre semejantes”.*

**8.2.** El Tribunal Constitucional nacional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el debido proceso, reconocido en el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política, no se limita al ámbito judicial en sentido estricto, sino que también se proyecta sobre procesos de toda índole en donde se encuentren en controversia los derechos e intereses de las personas, sean estas naturales o jurídicas<sup>14</sup>. Asimismo, ha expuesto que el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos, vale decir, que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal<sup>15</sup>.

**8.3.** En esa línea, la potestad sancionadora del Estado está sujeta a principios esenciales que tienen fundamento en la Constitución Política, tales como los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad y causalidad, entre otros. En este sentido, Juan Carlos Morón Urbina sostiene que: *“Todos estos principios cumplen, respecto a la potestad sancionadora, una triple función: la **fundante**, al preceder a la existencia misma de las reglas de la potestad sancionadora; la **interpretativa**, al servir como criterio hermenéutico para resolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de dichas reglas; y la **integradora**, al actuar como fuente de integración para las lagunas jurídicas que puedan identificarse en la aplicación de las normas sancionadoras”*<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 04010-2023-PA/TC.

<sup>15</sup> Fundamento 2 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 04289-2004-AA/TC.

<sup>16</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava edición revisada; Gaceta Jurídica; pp. 685 y 686.

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

**8.4.** El debido procedimiento constituye un principio que rige la actuación de la Administración Pública en todos los procedimientos administrativos, conforme con lo establecido en el referido numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444<sup>17</sup>, el cual es de especial atención en los procedimientos en que la autoridad administrativa ejerce potestad sancionadora, reconocido en este caso específico en el glosado numeral 2 del artículo 230º de la misma ley<sup>18</sup>. Pues bien, el debido procedimiento se encuentra conformado por el derecho del administrado a **exponer sus argumentos**, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

**8.5.** Cabe señalar que el numeral 14 del artículo 139º de la Constitución Política reconoce particularmente el derecho de defensa, orientado en primer término a los procesos penales, pero reconocido para otros ámbitos por el Tribunal Constitucional, pues se trata de un derecho que garantiza que los justiciables o administrados, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, penal, tributaria, mercantil, laboral, etcétera), no queden en estado de indefensión<sup>19</sup>.

**8.6.** Ahora bien, debemos destacar que las reglas del procedimiento administrativo sancionador se encuentran reconocidas en el artículo 234º de la Ley N.º 27444, que brinda parámetros obligatorios para el correcto ejercicio del derecho de defensa del administrado. En este sentido, tal dispositivo prevé que la autoridad administrativa debe notificar a los administrados los hechos que se

---

<sup>17</sup> **ARTÍCULO IV.- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

*El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:*  
[...]

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>18</sup> **Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*  
[...]

**2. Debido procedimiento.** Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

<sup>19</sup> Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 04010-2023-PA/TC.

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. Para ello, debe otorgar al administrado un plazo de 05 (cinco) días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico -numeral 162.2 del artículo 162 de dicha ley-, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

**8.7.** Siendo ello así, este Tribunal Supremo verifica que la Municipalidad Distrital del Rímac inobservó el referido principio del debido procedimiento. Como se ha expuesto, el procedimiento sancionador debe iniciarse con una notificación formal al administrado, indicándole la infracción imputada y otorgándole un plazo para presentar sus descargos, salvo casos de extrema gravedad, peligrosidad o afectación irreversible a bienes públicos, la salud y/o la vida, que no se desprenden del asunto concreto. A pesar de ello, en este caso, conforme con el procedimiento administrativo reseñado en el sexto considerando de la presente resolución, el procedimiento sancionador inició con la emisión de la Resolución de Sanción N.º 15959, sin que la demandante haya sido notificada previamente con alguna disposición que le otorgue la posibilidad de ejercer su derecho de defensa; como consecuencia de esta omisión, la actora no tuvo conocimiento oportuno del procedimiento sancionador ni se le concedió la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en la fase inicial del procedimiento.

**8.8.** En la sentencia de vista, la Sala Superior expone que la Municipalidad Distrital del Rímac impuso directamente contra la demandante la Resolución de Sanción N.º 15959, al amparo de los artículos 15º y 17º de la Ordenanza N.º 432-2015-MDR<sup>20</sup>, así como del Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas

---

<sup>20</sup> **Artículo 15.- Inicio del Procedimiento Sancionador**

*Detectado el o los hechos que evidencian lo probable comisión de la infracción, la Sub Gerencia de Control y Sanciones iniciará el procedimiento sancionador con la imposición de la Notificación Preventiva o la Resolución de Sanción Administrativa.*

**Artículo 17º.- Notificación Preventiva**

*Cuando, por la poca gravedad de los hechos o por la naturaleza de la infracción, resulta más favorable para la Administración Municipal exigir su subsanación antes que sancionarla, se impondrá una Notificación Preventiva.*

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

Complementarias que esta ordenanza aprobó, pues en mérito a tales disposiciones municipales solo procedía emitir la Notificación Preventiva –como paso previo a la resolución de sanción– en aquellos supuestos reconocidos en el referido cuadro, sin que proceda la Notificación Preventiva cuando se vulneren normas sobre urbanismo y zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil, circunstancia acaecida en el caso de la demandante, dado que se le imputó haber estado realizando obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado.

**8.9.** Sobre tal fundamentación, este Tribunal Supremo no comparte lo sostenido por la instancia de mérito, toda vez que el marco normativo de carácter municipal, utilizado para la resolución del presente caso, supone aplicar una sanción contra la demandante/administrada sin previa notificación con la imputación de cargos, afectando con ello su derecho constitucional de defensa, de manera que se estaría vulnerando la fuerza normativa de la Constitución Política, que reconoce ese derecho como parte integrante del derecho al debido proceso de los administrados en sede administrativa, así como los parámetros legales que, con carácter general, se encuentran aprobados en las disposiciones denunciadas de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, esto es, los artículos 230º (numeral 2) y 234º (numerales 3 y 4).

**8.10.** Debemos destacar que la Constitución prevalece sobre otras normas de menor rango, convirtiéndose en una característica del Estado Constitucional la prohibición de que una norma de inferior jerarquía, como la Ordenanza Municipal N.º 432-2015-MDR, contradiga a la Constitución Política. Cuando ocurren circunstancias como las descritas, en que se recortan derechos constitucionales en el ámbito administrativo, una interpretación conforme a la Constitución reconoce el principio de fuerza normativa, que evita desconocer las garantías constitucionales en todo proceso o procedimiento, salvo que -insistimos- nos

---

*En el Cuadro de Infracciones y Sanciones se establecen expresamente los casos en los que procede la Notificación Preventiva. Detectada la infracción, la Sub Gerencia de Control y Sanciones, emitirá de ser el caso, la Notificación Preventiva, la misma que deberá ser redactada en forma clara, precisa y legible.*

*En los siguientes casos no se aplica la notificación preventiva;*

*(...)*

*Las normas sobre Urbanismo y Zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil.*

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

encontremos frente a circunstancias de extrema gravedad, peligrosidad o afectación irreversible a bienes públicos, la salud y/o la vida.

**8.11.** Por consiguiente, al no haberse notificado sobre el inicio del procedimiento sancionador a la demandante/administrada, sin que se le haya otorgado la oportunidad para que ofrezca sus descargos y ejerza su derecho de defensa, se generó en este caso un vicio en el procedimiento que atenta contra el principio del debido procedimiento, el cual exige que toda sanción sea impuesta tras un procedimiento que garantice el derecho a la defensa de los administrados, siendo que, en el caso de autos, la recurrente no fue advertida de la supuesta imputación desde el principio, ni tuvo la oportunidad de presentar pruebas o alegatos en su defensa antes de la imposición de la sanción.

**8.12.** Acorde a lo precedentemente desarrollado, y considerando la glosada normativa sobre las reglas del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, el numeral 2 del artículo 230º y en los numerales 3 y 4 del artículo 234º de la Ley N.º 27444, la Sala Superior incurre en la infracción material denunciada, por lo que corresponde declarar **fundado el recurso de casación de la demandante** en este extremo y, de conformidad con lo normado en el primer párrafo del artículo 396º del Código Procesal Civil, según su texto aplicable en razón de la fecha de interposición del recurso de casación, **esta Sala Suprema procederá a emitir la decisión que corresponda en su actuación como sede de instancia.**

**8.13.** Cabe señalar que, habiéndose declarado fundado el recurso de casación interpuesto por el Procurador Público del Ministerio de la Producción por infracción a reglas sobre el procedimiento administrativo, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la otra causal de carácter material denunciada por esta parte, con respecto a la infracción normativa de las disposiciones aprobadas en el numeral 3.4 del artículo 3º y el artículo 6º de la Ley N.º 27444, vinculadas con el asunto de fondo sobre la responsabilidad administrativa, toda vez que se encontrará aún pendiente que la entidad demandada dilucide la imputación de

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

responsabilidad contra la recurrente, una vez subsanados los defectos advertidos en esta ejecutoria suprema.

***Actuación en sede de instancia***

**NOVENO:** Al configurarse la infracción normativa del principio del debido procedimiento y reglas vinculadas con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, procede actuar en sede de instancia de conformidad al primer párrafo del artículo 396º del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1º de la Ley N.º 29364. Siendo así, de acuerdo con lo expuesto preliminarmente, en la sentencia de primera instancia el juzgado de origen determinó que, en el trámite del procedimiento administrativo, la Municipalidad Distrital del Rímac impuso al Instituto Tecnológico de la Producción – ITP una sanción por la realización de obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado, situación tipificada bajo el Código 09-0121 de la Ordenanza N.º 472-2016-MDR<sup>21</sup>, de manera que, sin notificarle previamente los cargos en su contra ni otorgarle un plazo para que presente sus descargos, le impuso una sanción de multa y medida complementaria con la aprobación de la Resolución de Sanción N.º 15959 del quince de mayo de dos mil dieciséis.

**9.1.** Bajo el contexto interpretativo desarrollado en los considerandos anteriores, atendiendo a lo determinado por los órganos de primera y segunda instancia que desestimaron la demanda incoada, corresponde **casar la sentencia de vista y, actuando en sede de instancia, revocar el pronunciamiento de primera instancia**, y amparar la demanda de su propósito, a fin que la entidad demandada emita una nueva resolución administrativa, considerando que la Municipalidad Distrital del Rímac vulneró el marco normativo denunciado y dejó en estado de indefensión a la demandante, pues sin otorgarle la oportunidad para que presente sus descargos, le impuso una sanción de multa y medida complementaria contenidas en la Resolución de Sanción N.º 15959.

---

<sup>21</sup> Publicada el catorce de mayo de dos mil dieciséis.

**Corte Suprema de Justicia de la República**  
**Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 36719-2022**  
**LIMA**

**III.- DECISIÓN:**

Por tales fundamentos y de acuerdo a lo regulado, además, por el artículo 396º del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1º de la Ley N.º 29364, en su texto aplicable, **RESOLVIERON:**

**PRIMERO:** **DECLARAR FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por el demandante, **Procurador Público del Ministerio de la Producción**, mediante escrito del veintitrés de julio de dos mil veintiuno (fojas ciento sesenta y cuatro a ciento setenta y nueve).

**SEGUNDO:** **CASAR** la **sentencia de vista** contenida en la resolución número cuatro del veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, (fojas ciento cincuenta a ciento cincuenta y siete) emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.

**TERCERO:** **ACTUAR** en sede de instancia y **REVOCAR** la sentencia de primera instancia, emitida mediante resolución número ocho del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, (fojas ciento nueve a ciento catorce) que declaró infundada la demanda, y **REFORMÁNDOLA** declarar **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos; en consecuencia, **nulas** la Resolución Gerencial N.º 714-2017-GFA-MDR del once de julio de dos mil diecisiete, la Resolución de Subgerencia N.º 094-2017-SGCS-GFA-MDR del veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, y la Resolución de Sanción N.º 01959 del quince de mayo de dos mil dieciséis; y **ordenar** que la autoridad administrativa emita una nueva resolución administrativa, teniendo en cuenta lo expuesto en esta ejecutoria suprema.

**CUARTO:** **DISPONER** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; en los seguidos por el demandante, Instituto Tecnológico de la Producción - ITP, con la demandada, Municipalidad Distrital del Rímac, sobre nulidad de resoluciones administrativas. Notifíquese por

**Corte Suprema de Justicia de la República  
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria**

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 36719-2022  
LIMA**

Secretaría y devuélvanse los actuados. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Yaya Zumaeta.**

SS.

**YAYA ZUMAETA**

BUSTAMANTE DEL CASTILLO

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDÍA

GUTIÉRREZ REMÓN

RVMB/rpg

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**

**SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Avenida Nicolás de Piérola N° 675- 3er. Piso, Cercado de Lima

**S.S. VERA LAZO**

**CERNA LANDA**

**VALER FERNANDEZ**

**Expediente N° 02445-2018-0-1801-JR-CA-17**

(N° Ref. Sala 00841-2020-0)

**Demandante** : Instituto Tecnológico de la Producción – ITP-

**Demandado** : Municipalidad Distrital del Rímac

**Materia** : Nulidad de Resolución Administrativa

**Proceso** : Especial

**RESOLUCIÓN NUMERO CUATRO**

Lima, veintisiete de mayo del dos mil veintiuno.-

**VISTOS;** en Audiencia Pública; con el expediente administrativo acompañado, e  
interviniendo como ponente la Juez Superior Magali Valer Fernández; resulta de autos:

**I. PARTE EXPOSITIVA:**

Es materia de grado, la Sentencia contenida en la **Resolución N° 08** de fecha 19 de setiembre del 2019<sup>1</sup>, que resuelve declarar **“INFUNDADA** la demanda”. En mérito del recurso de apelación<sup>2</sup>, interpuesto por la parte **demandante**; concedido por resolución N° 09, de fecha 27 de diciembre del 2019<sup>3</sup>, con efecto suspensivo.

**1.1 AGRAVIOS:**

La parte recurrente señala como **agravios**, lo siguiente:

*“(…) de la revisión del procedimiento administrativo sancionador, podrá apreciar que el ITP, contrario a lo señalado por el Juez de la causa cuando afirma que esta entidad “tuvo la oportunidad de presentar sus descargos”, **no ha sido informado de los cargos formulados en su contra durante dicho procedimiento**, ni se le ha dado el plazo de cinco (05) días hábiles a efectos de hacer sus descargos; de forma totalmente arbitraria, nuestra representada ha tomado conocimiento de la Infracción imputada con la notificación de la Resolución de Sanción N° 15955 con la cual, recién se habría dado inicio al procedimiento administrativo sancionador. Es decir, la Municipalidad Distrital del Rímac omitió totalmente la previa formulación de los cargos, a pesar que es su obligación por mandato del artículo 234° de la Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444, afectando gravemente nuestro derecho de defensa”.*

*“De otro lado, es cierto que la entidad demandada se rige por la Ordenanza N° 432, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas Complementarias de la Municipalidad Distrital del Rímac; sin embargo, ha sido argumento de nuestra demanda, que este dispositivo legal de forma totalmente inconstitucional y contraria a nuestro ordenamiento jurídico, en especial con la Ley N° 27444 y ahora su TUO, establece en su artículo 15°, que el procedimiento administrativo sancionador se*

1 Fojas 101 a 106 del principal

2 Fojas 114 a 126 del principal

3 Fojas 127 del principal

*inicia con la notificación preventiva o la resolución de sanción administrativa, siendo la finalidad de la mencionada notificación preventiva la subsanación de la infracción y no la comunicación o formulación de cargos”.*

## **II. PARTE CONSIDERATIVA:**

**PRIMERO:** El artículo 148° de la Constitución Política del Estado contempla, como mecanismo para el control judicial de la legalidad de la actividad de la administración pública, el proceso contencioso administrativo, al cual se puede acudir en sede judicial frente a resoluciones administrativas que hayan causado estado. Dicha norma constitucional encuentra desarrollo legislativo, en el **artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584**, que a la letra 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."* Asimismo, en el numeral 228.1 del **artículo 228° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444**<sup>4</sup>. Siendo el artículo 3 de la misma ley 27444, el que establece los elementos de validez del acto administrativo; referido éstos, a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. En tanto que, el **artículo 10° de la misma norma** regula las causas por las cuales un acto administrativo deberá ser declarado nulo, encontrándose dentro de ellas, el contravenir la constitución, leyes o normas reglamentarias, entre otros.

**SEGUNDO:** En el aspecto procesal, es de señalarse que, es principio de lógica jurídica que las partes prueben los hechos que alegan o contradicen; toda vez que, los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, y producir certeza en el juzgador respecto de los puntos controvertidos al momento de fundamentar sus decisiones. Este principio rector en materia procesal ha sido recogido por el **artículo 33° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo**, que establece: *"salvo disposición legal diferente la carga de la prueba corresponde a quién afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a ésta".*

**TERCERO:** En cuanto al recurso de apelación, el mismo permite al órgano jurisdiccional superior examinar, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les

---

<sup>4</sup> 228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente. Debiendo tenerse presente, dentro de ese mismo contexto, el aforismo o *brocardo tantum devolutum quantum appellatum*, según el cual el órgano judicial revisor sólo se pronunciará sobre aquello que le es sometido en el recurso impugnatorio; esto es, respecto de los agravios y pretensión del apelante, lo que vendrá a constituir los parámetros sobre los cuales deberá versar la absolución en grado. Y, en la misma línea, el Principio *Iura Novit Curiae*, por el cual el Juez conoce el derecho y debe aplicar el que corresponda al caso concreto; aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Esto conforme lo dispone el artículo VII del Título Preliminar del mismo Código Procesal Civil antes citado.

**CUARTO:** En el presente caso, mediante resolución N° 02, de fecha 30 de abril del 2018<sup>5</sup>, se fijó como **punto controvertido**: Determinar si corresponde declarar la nulidad de:

***Pretensión Principal***

*“1. Resolución Gerencial N° 714-2017-GFA-MDR de fecha 11 de julio de 2017.*

***Pretensión Accesoría***

*2. Resolución de Sub Gerencia N° 094-2017-SFCS-GFA-MDR de fecha 21 de marzo del 2017.*

*3. Resolución de Sanción N° 015959 de fecha 15 de mayo del 2016.*

*Incurren en alguna de las causales de nulidad, previstas en el artículo 10° de la Ley N° 27444”.*

Habiendo sido declarada la demanda INFUNDADA, por lo cual, la demandante interpone recurso de apelación invocando los agravios resaltados en la parte en la parte expositiva de la presente resolución; por lo que, deberá procederse a la verificación de la corrección de la sentencia impugnada, teniendo en cuenta los parámetros fácticos y jurídicos que rodean la presente causa.

**QUINTO:** Al presente caso, resulta de aplicación la **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades** del 25 de mayo del 2003, dispone:

***Artículo 40°.- Ordenanzas***

*“Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.*

*Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley (...).”*

***Artículo 46°.- Sanciones***

*“Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de*

*productos y mobiliaria, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otros (...)*”.

**SEXTO:** Por su parte la **Ordenanza N° 432-MDR**, ordenanza que Aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas Complementarias de la Municipalidad Distrital del Rímac, publicada el 09 de julio del 2015, establece lo siguiente:

**Artículo 15°.- Inicio del Procedimiento Sancionador**

*Detectado el o los hechos que evidencian la probable comisión de la infracción, la Sub Gerencia de Control y Sanciones iniciará el procedimiento sancionador con la imposición de la Notificación Preventiva o la **Resolución de Sanción Administrativa**.*

**Artículo 17°.- Notificación Preventiva**

*Cuando, por la poca gravedad de los hechos o por la naturaleza de la infracción, resulta más favorable para la Administración Municipal exigir su subsanación antes que sancionarla, se impondrá una Notificación Preventiva.*

*En el Cuadro de Infracciones y Sanciones se establecen expresamente los casos en los que procede la Notificación Preventiva. Detectada la infracción, la Sub Gerencia de Control y Sanciones, emitirá de ser el caso, la Notificación Preventiva, la misma que deberá ser redactada en forma clara, precisa y legible.*

**En los siguientes casos no se aplica la notificación preventiva:**

*(...)*

*Las normas sobre Urbanismo y Zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil.*

**SÉPTIMO:** Asimismo, debe tenerse presente que, la **Ordenanza N° 432-MDR<sup>6</sup>**, que Aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones de Sanciones Administrativas y Medidas Complementarias de la Municipalidad Distrital del Rímac, modificada por la **Ordenanza N° 472-2016-MDR<sup>6</sup>** que Aprobó la sustitución del Anexo I del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad del Rímac, la cual precisó que constituye una conducta infractora:

CUADRO DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DEL RIMAC  
(Ordenanza N° 432-MDR, modificado por la Ordenanza N° 472-MDR)  
09 URBANISMO

**09-01 LICENCIAS Y AUTORIZACIONES URBANAS**

| Código  | Infracción                                                                                                                                                                         | Proceso Previo | % UIT                         | Medida Complementaria   |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|-------------------------|
| 09-0121 | Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm). | -----          | Centro Histórico<br>300% 600% | Paralización de la Obra |

**OCTAVO:** Finalmente, en este punto, se debe mencionar que, mediante la **Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones**, publicada el 25 de setiembre del 2007, se estableció, respecto al Procedimiento Administrativo de Otorgamiento de Licencias de Habilitación Urbana y de Edificación, que:

<sup>6</sup> publicada el 15 de enero del 2005

<sup>6</sup> publicado el 14 de mayo del 2016

**Artículo 7°.- Definición de Licencias de Habilitación y de Edificación**

*“Las Licencias de habilitación y de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación.*

*Las licencias citadas podrán ser objeto de prórroga y modificación, así mismo de desistimiento de manera expresa y a solicitud del interesado”.*

**NOVENO:** A efectos de dar inicio al análisis de fondo correspondiente, este Colegiado, considera importante tener presente los actos y actuaciones administrativas dados al interior del procedimiento administrativo sancionador seguido a la ahora demandante, conforme al Expediente Administrativo que se tiene a la vista. Teniéndose que:

- 1) Por **Resolución de Sanción N° 15959**<sup>7</sup>, de fecha 15 de mayo del 2016, notificado el 18.07.2016, se puso a la demandante la sanción de multa de S/. 11,850.00 soles por haber incurrido en la Infracción prevista en el **Código 09-0121** de la Ordenanza N° 472-MDR consistente en: **“Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm)”**, al haberse constatado que en el control se constató que se encontraban trabajando en obra el día domingo 15.05.2016 y la medida complementaria de Paralización de la Obra.
- 2) Mediante **escrito**<sup>8</sup> presentado la demandante el 04.07.2016 interpone recurso de reconsideración contra la Resolución de Sanción N° 15959.
- 3) Por **Resolución de Sub Gerencia N° 094-2017-SGCS-GFA-MDR**<sup>9</sup> de fecha 27 de julio de 2016, se resuelve declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sanción N° 15959.
- 4) Por **escrito**<sup>10</sup> de fecha 15 de octubre de 2012 la demandante presentó recurso de reconsideración en contra de la Resolución de Sanción N° 12398-2012-GCSC-MDMM.
- 5) Mediante **Resolución Gerencial N° 100-2013-GCSC-MDMM** de fecha 14 de agosto de 2013<sup>11</sup>, se declaró improcedente el recurso de reconsideración.
- 6) Por **Resolución Gerencial N° 714-2017-GFA-MDR**<sup>12</sup> de fecha 11 de julio del 2017, se declaró infundado el recurso de apelación y se dio por agotada la vía administrativa.

**DÉCIMO:** De los actos administrativos descritos en el considerando anterior, haciendo el análisis de fondo correspondiente, debe señalarse que, conforme se advierte del **Informe N° 98-2016-GFA-MDR**<sup>13</sup>, de fecha 15 de mayo del 2016 el Inspector Municipal Yoao Leyva Machuca **informa** al Gerente de Fiscalización Administrativa de la MDR, lo siguiente:

---

7 Fojas 15 del expediente administrativo

8 Fojas 42 a 50 del expediente administrativo

9 Fojas 79 a 80 del expediente administrativo

10 Fojas 24 a 28 del expediente administrativo

11 Fojas 04 a 05 del expediente administrativo (Tomo II)

12 Fojas 07 a 08 del expediente administrativo (Tomo II)

13 Fojas 20 del expediente administrativo

*“Nos constituimos conjuntamente con los inspectores Edwin Maguiña López y Renzo Quispe Nestares a la Av. Caqueta N° 1300 a mérito de control urbano por la zona. En la dirección antes indicada se observó movimiento de personal obrero en construcción a través de la puerta de ingreso al inmueble, se procede a la intervención, el personal de vigilancia no permite el ingreso, acto seguido nos apersonamos al inmueble de al lado en la cual se encuentra la Asociación de Comerciantes Virrey Amat, ingresamos al 2do nivel de sus oficinas, se logra visualizar trabajos de construcción por parte de personal obrero en la Av. Caquetá N° 1300 en fecha 15.05.2016 (domingo) a horas 11:30 se procede a la toma de fotos, al no presentar ningún tipo de documento que sustente autorización excepcional referente a la ORD. 352- 2013 (para trabajar domingos) se gira la Resolución de Sanción N° 15959 con código de infracción 09-0121 “Por efectuar obras civiles en propiedad privada fuera del horario establecido”, con medida complementaria de paralización de la obra y multa de S/. 11,850.00 soles (...)”.*

**UNDÉCIMO:** Debe tenerse presente que, como se puede extraer de todo el desarrollo del escrito de apelación interpuesto por la demandante, la misma centra sus agravios en que, se habría vulnerado el debido procedimiento, los principios de procedimiento administrativo sancionador, como su derecho defensa; toda vez que, la demandada no le emitió la **Notificación Preventiva** de conformidad con el primer párrafo del **artículo 17°** de la **Ordenanza N° 432**, publicada el 09 de Julio del 2015. Esto es, como se puede observar, la accionante no efectúa un cuestionamiento de fondo a la infracción en sí misma.

**DUODÉCIMO:** Sobre lo invocado por la demandante, debe precisarse que, si bien el artículo antes citado, regula la Notificación Preventiva; también lo es que, en su segundo párrafo se señala, de manera expresa, que, será en el **Cuadro de Infracciones y Sanciones** donde se establecerán los casos en los que procede la Notificación Preventiva. Asimismo, en su tercer párrafo se regula los casos en que no procede la notificación preventiva, como “Las normas sobre Urbanismo y Zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil.

Tal disposición, sobre la no procedencia de la Notificación Preventiva, resulta concordante con lo señalado en el artículo **15°** de la misma Ordenanza N° 432, respecto al inicio del procedimiento sancionador, cuando dice: “Detectado el o los hechos que evidencien la probable comisión de la infracción, la Sub Gerencia de Control y Sanciones iniciará el procedimiento sancionador con la imposición de la Notificación Preventiva o la **Resolución de Sanción Administrativa**”.

**DÉCIMO TERCERO:** En el caso de autos, conforme se puede apreciar del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad del Rímac, de la Ordenanza 432-MDR, - modificada por la Ordenanza N° 472-MDR, la infracción constada por la administración – e imputada a la ahora demandante: “efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a

viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm).”; **no contempla Proceso Previo o Notificación Preventiva:**

**CUADRO DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DEL RIMAC  
(Ordenanza N° 432-MDR, modificado por la Ordenanza N° 472-MDR)  
09 URBANISMO**

**09-01 LICENCIAS Y AUTORIZACIONES URBANAS**

| Código         | Infracción                                                                                                                                                                         | Proceso Previo | % UIT         |                  | Medida Complementaria          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|------------------|--------------------------------|
| <b>09-0121</b> | Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm). | -----          | <b>Centro</b> | <b>Histórico</b> | <b>Paralización de la Obra</b> |
|                |                                                                                                                                                                                    |                | <b>300%</b>   | <b>600%</b>      |                                |

**DÉCIMO CUARTO:** Observándose que, la administración dio inicio al procedimiento administrativo sancionador en contra de la ahora accionando, respetando los parámetros dispuesto por la normatividad legal vigente y aplicable al caso. Esto es, la emisión de la Resolución de Sanción, sin Notificación Preventiva, respondió a lo dispuesto en la Ordenanza correspondiente; así como, a las facultades conferidas a la administración por la misma norma. Nótese pues, que, conforme a la redacción del artículo 17 bajo examen, se deja a la razonabilidad de la autoridad, decidir si corresponde la Notificación Preventiva: *“Cuando, por la poca gravedad de los hechos o por la naturaleza de la infracción, resulte más razonable para la Administración Municipal exigir su subsanación antes que sancionarla, se impondrá una Notificación Preventiva.* Ello, sin perjuicio que, será el Cuadro de Infracciones y Sanciones en donde finalmente, se *“establecerá expresamente los casos*

**DÉCIMO QUINTO:** A lo anterior debe agregarse que, para este Colegiado resulta coherente el que la administración no haya expedido una Notificación Preventiva, dado que, como se puede apreciar de la infracción imputada a la demandante: *“efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (horario autorizado de Lunes a viernes: 07:00 am a 06:00pm, sábados; 07.00 a 01:00 pm).”*; resulta razonable concluir que, la misma no podría ser subsanación, como lo señala la norma; toda vez que, la infracción se consumó en el momento mismo de realizar las obras civiles fuera del horario establecido. Resultando materialmente imposible subsanar tal circunstancia.

**DÉCIMO SEXTO:** Por lo demás, resulta categórico señalar que, el haberse iniciado el procedimiento administrativo sancionador directamente con la Resolución de Sanción, no implicó vulneración alguna al derecho de defensa de la administrada (hoy demandante); toda vez que, como se puede observar la misma pudo presentar los descargos respectivos, como los recursos impugnatorios que le franquea la ley. Más aun,

cuando de una revisión exhaustiva de los mismos se puede apreciar que, en extremo alguno la ahora demandante invocó la afectación que ahora señala en su demanda y escrito de apelación en instancia judicial. Siendo evidente que, lo hace después de haberse establecido con total contundencia la comisión de la infracción imputada en su contra.

**DECIMO SÉPTIMO:** Por todo lo expuesto, se concluye que, al emitirse la Resolución de Sanción se ha cumplido con todos los requisitos de validez, previstos en el artículo 22° de la Ordenanza N° 432-MDR, consecuentemente, el acto administrativo expedido por la administración demandada goza de una presunción de validez acorde al artículo 9° de la Ley N° 27444, que no ha sido desvirtuada por el demandante, correspondiendo a esta parte en la etapa judicial la carga de la prueba sobre la supuesta ilegalidad que invoca, de conformidad con el artículo 33° del Decreto Supremo 013-2008-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27584, ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, que señala que la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión.

**DÉCIMO OCTAVO:** En consecuencia, al momento de expedirse la Resolución Gerencial N° 714-2017-GFA-MDR de fecha 11 de julio de 2017, la Resolución de Sub gerencia N° 094-2017-SFCS-GFA-MDR de fecha 21 de marzo del 2017, y la Resolución de Sanción N° 015959 de fecha 15 de mayo de 2016, no se ha incurrido en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27444, ya que se han emitido conforme a las atribuciones que la ley otorga a la administración; por lo que deberá rechazarse los argumentos de la demandante.

### **PARTE RESOLUTIVA**

Por las consideraciones expuestas, la Segunda Sala Contenciosa Administrativa de Lima, administrando justicia a nombre de la Nación, **CONFIRMARON** la **SENTENCIA** contenida en la resolución número 08, de fecha 19 de septiembre del 2019, que declara **infundada** la demanda. En los seguidos por el Instituto Tecnológico de la Producción-ITP- contra la Municipalidad Distrital del Rímac, sobre Nulidad de Resolución Administrativa. **Notifíquese y devuélvase.-**

VERA LAZO

CERNA LANDA

VALER FERNANDEZ



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
Décimo Séptimo Juzgado Contencioso Administrativo

**EXPEDIENTE N°** : 2445-2018-0-1801-JR-CA-17  
**MATERIA** : NULIDAD DE RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO  
**DEMANDANTE** : INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN – ITP  
**DEMANDADO** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DEL RIMAC  
**JUEZ** : DR. ESHKOL VALENTIN OYARCE MONCAYO

**RESOLUCIÓN N° 08**  
Lima, 19 de septiembre de 2019.-

## SENTENCIA

### I. RESUMEN DEL PROCESO.-

- Mediante escrito de fecha 05/03/2018, **INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN –ITP** interpone demanda contra la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DEL RIMAC**, sobre impugnación de acto administrativo, solicitando se declare la nulidad total de los siguientes actos administrativos:

#### Pretensión Principal:

- Se declare la Nulidad Total de la Resolución Gerencial N° 714-2017-GFA-MDR del 11 de julio de 2017, por el cual resolvió declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Tecnológico de la Producción.

#### Pretensión Accesorias:

- Se declare la Nulidad Total de la Resolución de Subgerencia N° 094-2017-SGCS-GFA-MDR del 21 de marzo de 2017, expedido por la Subgerencia de Control y sanciones de la Municipalidad del Rímac, declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sanción N° 015959.
- Se declare la Nulidad Total de la Resolución de Sanción N° 01959 del 15 de mayo de 2016, que impone el pago de la suma ascendente S/11,850.00 por la infracción tipificada por código 09-0121.

### 2. Argumentos de la demanda. Sostiene la parte demandante:

- ⊕ Que, el Instituto Tecnológico de la Producción –ITP no ha sido informado de los cargos formulados en su contra durante dicho procedimiento, ni se le ha dado el plazo de cinco días hábiles a efectos de hacer sus descargos, de forma totalmente arbitraria, su representada ha tomado conocimiento de la infracción imputada con la notificación de la resolución de sanción N° 15959, recién se habría dado inicio al procedimiento administrativo sancionador, es decir, la Municipalidad Distrital del Rímac omitió totalmente la previa formulación de los cargos, habiéndose afectado su derecho de defensa conforme lo dispuesto el artículo 234 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- ⊕ Asimismo, señala que la Municipalidad Distrital del Rímac nunca le ha notificado la existencia de algún acta de inspección, tampoco se ha corrido traslado de supuesta fotografías, en el que constarían los hechos que según la entidad demandada configuraría infracción les ha impedido incluso solicitar su visualización y la propia lectura del expediente administrativo, ya que con la notificación de la resolución de sanción con la que recién tomamos conocimiento de la infracción que les imputa.

- ⊕ Además, refiere que se ha afectado el principio de presunción de licitud y tipicidad, que la Municipalidad Distrital del Rímac ha sancionado al ITP aparentemente por haber efectuado obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado, conforme lo tipificado en la Ordenanza 472-2016 (código 09-0121), no obstante ello, se ha imputado tal infracción sin tener los elementos de prueba suficientes que le permitan encuadrar los hechos a tal supuesto existiendo ciertas observaciones entre ellas, que no se haya descrito las características del inmueble materia de inspección, si hubo algún problema en la diligencia de inspección

3. **Contestación de la demanda.** La Municipalidad Distrital del Rímac señala:

- ⊕ Que, el hecho que los testigos que suscriben la resolución de sanción sean trabajadores de la Municipalidad Distrital del Rímac no constituye causal de nulidad del acto administrativo, por el contrario, da mayor solidez a la acreditación de la conducta infractora constatada, la misma que fue ratificada con las fotografías que obran en autos, sin que el actor haya ofrecido medio probatorio alguno que desvirtúe los hechos verificados por el inspector municipal.
- ⊕ Que, la atribución atribuida a la entidad ahora demandante, conforme al cuadro de sanciones de la Ordenanza N° 432-2015-MDR, no contempla el procedimiento de notificación previa alguna, sino la imposición de la resolución de sanción, por lo que considera que no se ha vulnerado el debido procedimiento.
- ⊕ Que, se ha respetado el principio de tipicidad, al haberse llevado a cabo el procedimiento conforme a las disposiciones de la citada ordenanza municipal, la misma que es de carácter obligatorio y su cumplimiento acarrea la sanción administrativa correspondiente, por tanto debe desestimarse la demanda.

4. Seguido el trámite del proceso, se emitió el auto de saneamiento procesal, remitiéndose los autos al Ministerio Público, cuya opinión es porque se declare infundada la demanda, quedando el expediente listo para resolver.

## **II. FUNDAMENTOS.-**

### **Del Proceso Contenciosos Administrativo**

1. Es menester precisar que de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, la Acción Contenciosa Administrativa a la que se refiere el artículo 148° de la Constitución Política del Perú, tiene como finalidad el control jurídico por parte del Poder Judicial, de la legalidad y constitucionalidad, de las actuaciones de la administración pública, las mismas que se encuentran sujetas al derecho administrativo y a la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados del proceso.

### **Puntos Controvertidos Objeto del Proceso**

2. Este juzgado deberá determinar si:
- La Resolución Gerencial N° 714-2017-GFA-MDR de fecha 11/07/2017.
  - La Resolución de Sub Gerencia N° 094-2017-SFCS.GFA.MDR de fecha 21/03/2017.
  - La Resolución de Sanción N° 015959 de fecha 15/05/2016, incurren en una de las causales de nulidad, previstas en el artículo 10° de la Ley N° 27444.

### **Análisis del caso:**

3. Expuestos los antecedentes administrativos y argumentos de las partes, es menester precisar que la presente controversia se suscita básicamente por la afectación al debido procedimiento administrativo sancionador, afectación al principio de verdad material y causalidad; en ese sentido, es sobre dicho acápite que tratará el presente pronunciamiento.
4. Delimitado la controversia, al respecto, es de tener en cuenta que el Artículo 194° de la Constitución Política del Perú establece: *“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de*

gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...).”.

5. Por otro lado, el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972, precisa que: **“Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, *son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.*”**
6. En ese mismo sentido, el artículo 46° del referido cuerpo normativo se establece que: **“Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, (...). Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. (...).”**
7. De las normas traídas a colación podemos inferir que las municipalidades tienen la facultad de emitir las respectivas ordenanzas de acuerdo a su competencia, pudiendo dentro de ellas **1)** emitir las normas que determinen el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, y **2)** emitir las normas que establezcan las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.
8. Y es pues, en razón a ello, que se tiene el mérito de la Ordenanza N° 432-2015-MDR –Aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el cuadro de infracciones, sanciones y medidas complementarias de la Municipalidad Distrital del Rímac<sup>1</sup>, modificada por la Ordenanza 472-2016-MDR<sup>2</sup>, la cual precisa que constituye una conducta infractora que establece la tipificación y escala de multas dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital del Rímac, en lo referido al “Urbanismo” infracción: código 09-0121 “Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (Horario autorizado de lunes a viernes 07:00 a.m. a 06:00 p.m. Sábados: 07:00 am a 01:00 pm), factor de multa 300% y el 600% (Centro Histórico) de la UIT; y medida complementaria: paralización de la obra.

### **Análisis del Caso**

9. Hechas las precisiones normativas, revisado el expediente administrativo, en el caso en concreto, tenemos que la empresa recurrente es sancionada por cometer la conducta tipificada e identificada la Infracción con código 09-012 consistente: “Por efectuar obras civiles en propiedad privada o vía pública fuera del horario autorizado (Horario autorizado de lunes a viernes 07:00 a.m. a 06:00 p.m. Sábados: 07:00 am a 01:00 pm), factor de multa 300% y el 600% (Centro Histórico) de la UIT; y medida complementaria: paralización de la obra”. Asimismo, se aprecia que la entidad mediante el Informe N° 098-2016-GFA-MDR del 15 de mayo de 2016<sup>3</sup>, el inspector municipal, deja constancia que el día 15 de mayo de 2016, se constituyeron en la Av. Caqueta N° 1300 del distrito del Rímac, detectando movimiento de personal obrero en construcción a través de la puerta de ingreso al referido inmueble, procediéndose a la intervención correspondiente, siendo que el personal de vigilancia no les permitió el ingreso; por lo que, ingresaron al inmueble de al lado, logrando observar desde el segundo nivel los trabajos de construcción del referido personal obrero, no obstante se trataba de día domingo a las 11:30 horas, no contando el inspeccionado con documento alguno que sustente una autorización excepcional conforme a la Ordenanza N 352-2013, incurriéndose así en la

<sup>1</sup> Publicada el 09/07/2015.

<sup>2</sup> Publicada el 14/05/2016.

<sup>3</sup> Ver Pág. 3 del expediente administrativo.

comisión de la infracción del código N° 09-0121 , razón por la cual la administración decide sancionar al actor mediante la Resolución de Sanción N° 15959 de fecha 15/05/2016<sup>4</sup>.

10. Ahora, teniendo presente los argumentos de las partes, es menester precisar que la presente controversia se cuestiona esencialmente si efectivamente la administración al no notificarle previamente su conducta infractora al Instituto Tecnológico de la Producción, ha vulnerado la afectación al principio de legalidad, al principio del debido procedimiento y al derecho de defensa, siendo dicho acápite que tratará el presente pronunciamiento.
11. Al respecto, debemos señalar que el artículo 15<sup>5</sup> de la Ordenanza N° 432-2015-MDR refiere, que se dará inicio al respectivo procedimiento sancionador con la remisión de la Notificación Preventiva, el mismo que se encuentra concordado con el inciso 1 del artículo 16<sup>6</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444. Asimismo, el artículo 16<sup>7</sup> de la referida ordenanza, señala, “que la notificación preventiva tiene por objeto hacer de conocimiento del presunto infractor que la realización de determinada conducta o la omisión de ella contraviene alguna disposición municipal administrativa (...)”.
12. Asimismo, el artículo 17° de la referida Ordenanza establece: que no se aplicará la Notificación Preventiva: “Cuando se afecte la seguridad pública o de las personas, salud, la salubridad, la higiene, la seguridad vial, la tranquilidad pública, el medio ambiente, la propiedad privada, la moral, el orden público . Las normas sobre urbanismo y zonificación o sobre seguridad del sistema de defensa civil. En edificios, locales, establecimientos de servicios donde se produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.
13. Por tanto, de las normativas antes descritas se puede advertir que para dar inicio al procedimiento administrativo se deberá realizar la notificación preventiva, a efectos de que pueda realizar sus descargos pertinentes; sin embargo; el artículo 17° de dicha Ordenanza establece, que **no será necesaria la notificación preventiva**; en ese sentido, estando a la gravedad de los hechos o la naturaleza de la infracción, es que la administración Municipalidad Distrital del Rímac omitió la notificación preventiva a la administrada, de conformidad con sus facultades previstas en la Ley N° 27972<sup>8</sup>- Ley Orgánica de Municipalidades.
14. De lo expuesto, en los considerandos precedentes ha quedado debidamente acreditado que la Municipalidad Distrital del Rímac al no notificarle a la administrada la notificación preventiva la

<sup>4</sup> Ver Pág.1 del expediente administrativo.

<sup>5</sup> **Artículo 15.**

El Procedimiento Sancionador puede iniciarse con una notificación preventiva o una resolución de sanción, según lo previsto en el anexo de la referida Ordenanza ( Cuadro de Infracciones y sanciones).

<sup>6</sup> **Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo**

**16.1** El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

<sup>7</sup> **Artículo 16.- Notificación Preventiva.**

“La notificación preventiva tiene por objeto hacer de conocimiento del presunto infractor que la realización de determinada conducta o la omisión de ella contraviene alguna disposición municipal administrativa. Dicha notificación deberá señalar las disposiciones municipales contravenidas, las mismas que se deberán adoptar con el objeto que cese la presunta infracción y las sanciones a las que se puede hacer acreedor. El personal de la Policía Municipal, Técnico y/o inspector de la Municipalidad de San Borja, emitirá la Notificación según corresponda de acuerdo a la infracción señalada en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas, el original deberá ser entregado en el lugar en el que fue detectada la infracción o en el domicilio legal del infractor (...)”

<sup>8</sup> **Artículo IV.- Finalidad**

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

sanción impuesta, no ha contravenido a los principios de legalidad, al debido procedimiento, ni menos aún a su derecho de defensa que alega, ya que la administrada ha tenido la oportunidad de presentar los recursos impugnatorios pertinentes conforme se observa del expediente administrativo. Siendo esto así, no resulta amparable lo esgrimido por la actora en dicho extremo.

15. En cuanto, a la vulneración de los Principios de Tipicidad y Presunción de Licitud que alega la accionante, por lo que se procederá analizar la sanción impuesta a la administrada; en el presente caso, se advierte que la Municipalidad Distrital del Rímac, mediante Resolución de Sanción N° 15959 de fecha 15/05/2016, impuso a la empresa demandante Instituto Tecnológico de la Producción, una multa de 3,950.00 UIT siendo el monto de S/11,850.00 (Once mil ochocientos cincuenta y 00/100 Nuevos Soles), por la comisión de la infracción con código 09-0121 consiste: "Por efectuar obras civiles en propiedad privada fuera del horario autorizado", en el control se constató que se encontraban trabajando en obra el día domingo 15/05/2016, detectado en el local ubicado en Av. Caqueta N° 1300, Distrito del Rímac.
16. Cabe señalar, que la Resolución de Sanción N° 15959 de fecha 15/05/2016, impuesta a la administrada es en mérito a que el inspector municipal "*constato que ese encontraban trabajando en obra el día domingo 15/05/2016*", si bien mediante Carta N° 031-2016/NELAN/RIMAC del 17/06/2016<sup>9</sup>, la empresa contratista "Nelan Contratistas Generales S.R.L.", niega haber realizado trabajo el día 15 de mayo de 2016, siendo desvirtuado con las fotografías<sup>10</sup> e informe N° 098-2016-GFA-MDR del 15 de mayo de 2016<sup>11</sup>, en tal sentido, de las fotografías tomadas el 15 de mayo de 2016 a las 11:13 horas, se logra visualizar al personal obrero realizando trabajos en dicho predio, asimismo, la infraestructura que se verifica de dichas fotografías permite determinar el tipo de trabajo que se venía realizando, advirtiéndose que se trataban de trabajos de construcción, conforme se advierte del informe N° 098-2016-GFA-MDR del 15 de mayo de 2016, en el cual el inspector municipal Joao Leyva Machuca señalo que el personal de vigilancia no permite el ingreso, encontrándose debidamente identificado tal como consta en la resolución de sanción N° 15959, así como la titularidad del inmueble la misma que no ha sido cuestionada, por tanto se ha cumplido con los requisitos de validez del artículo 22° de la Ordenanza N° 432-2015-MDR<sup>12</sup>.
17. En ese mismo orden de ideas, debemos manifestar que el artículo 165° de la LPAG, señala que no será actuada prueba respecto a hechos **sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones**; esto quiere decir -a criterio de este juzgado- que la constatación de infracciones por parte del inspector Municipal (en su función inspectiva) goza de una **presunción de certeza**<sup>13</sup> *iuris tantum*, esto es, las constataciones efectuadas por los inspectores municipales en ejercicio de sus funciones, representan en un primer momento un acto de prueba; ahora, de pretender rebatir la misma, en su presunción de certeza<sup>14</sup> *iuris tantum* (que no cuentan con una

<sup>9</sup> Ver fojas 51 a 52 del expediente administrativo.

<sup>10</sup> Ver fojas 2 del expediente administrativo.

<sup>11</sup> Ver Pág. 3 del expediente administrativo.

<sup>12</sup> **Artículo 22°.- Resolución de sanción**

En el acto administrativo mediante el cual se aplica la sanción y medidas complementarias previstas en la presente Ordenanza, la misma que para su validez deberá contar con los siguientes requisitos:

- 1) El nombre del infractor número de documento de identidad o carné de extranjería, en el caso de personas jurídicas o patrimonios autónomos se deberá indicar su razón social y número de R.U.C. En su defecto, el número de la Partida Registral correspondiente.
- 2) El domicilio real o procesal del infractor.
- 3) El código y la descripción de la infracción.
- 4) Los hechos que motivan la imposición de la sanción.
- 5) El lugar en donde se cometió la infracción, o en su defecto, la de su detección.
- 6) Indicación de las normas legales que sirven de fundamento jurídico a la resolución de sanción.
- 7) El monto exacto de la multa y la medida complementaria que corresponda.
- 8) Código, nombre y firma del inspector municipal.

<sup>13</sup> No se debe confundir con el principio de presunción de veracidad contemplado en el artículo IV numeral 1 literal 1.7 del Título Preliminar de la LPAG.

**veracidad indiscutible y absoluta**), los administrados que consideren verse afectados, están obligados a ofrecer pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, **no resultando válida (por insuficiente) la mera negación de los hechos para desvirtuar la presunción de certeza**. En tal sentido, esta judicatura es de la posición que los documentos elaborados por las autoridades (inspectores policías municipales), constituyen una mínima actividad probatoria, no obstante, ello, la administrada podrá presentar prueba idónea que sirva para quebrantar los indicios contenidos en los documentos elaborados por los inspectores. En resumen, dado que la administración ha ejecutado su prueba de cargo, la cual inclusive se encuentra sustentado mediante el informe N° 098-2016-GFA-MDR del 15 de mayo de 2016, la cual fue base de la imposición de la sanción, y que la demandante no haya podido rebatir tal posición con la presentación de algún medio de prueba suficiente, se concluye que la administración destruyó la presunción de licitud que resguardaba a la demandante y acreditó debidamente la infracción.

18. Por tanto, la Municipalidad Distrital del Rímac ejerció su potestad sancionadora de acuerdo a los principios y procedimientos establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, tampoco se advierte que la administrada sancionada se le haya privado de su derecho de defensa que alude en su demanda, dado que durante el procedimiento administrativo sancionador tuvo la oportunidad de ejercer sus descargos, ofrecer medios de prueba que desvirtúen la conducta infractora imputada e interponer los recursos impugnatorios que la Ley franquea; asimismo, se recalca que la empresa actora no ha desvirtuado los informes de constatación o verificación municipal y únicamente se ha limitado a cuestionar la falta de formalidades del acto administrativo sancionador, que ya han quedado desvirtuadas en autos. En suma, no se advierte que las resoluciones impugnadas adolezcan de causal de nulidad prevista en el artículo 10°<sup>15</sup> de la Ley N°27444, por lo que, corresponde desestimar la demanda en todos sus extremos.

### III DECISIÓN:

Por estas consideraciones, en uso de las facultades conferidas por la Constitución y la Ley, el Magistrado del Décimo Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso administrativo de Lima, ha resuelto Declarar:

- A. **INFUNDADA** la demanda contenciosa administrativa.
- B. Consentida y/o ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítase el expediente al archivo definitivo.
- C. Avocándose el señor Magistrado que suscribe en mérito de la Resolución Administrativa N° 283-2019-P-CSJLI/PJ publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 16 de mayo de 2019.

---

<sup>15</sup> Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención de la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2.El defecto a la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.3. Los actos expresos a los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por lo que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición. 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.