

documentales aportadas al proceso, a efectos de revisar el criterio asumido por la Sala Superior para confirmar la sentencia de primera instancia, lo cual no resulta viable por no constituir esta sede casatoria en una tercera instancia en la que se pueda continuar con el debate procesal; y, porque sería contrario a los fines del recurso de casación indicados en el artículo 384° del Código Procesal Civil. **3.6.** Sin perjuicio de lo anterior, se puede observar que la sentencia de vista, en sus numerales ocho al treinta y seis, absolviendo los agravios formulados por la apelante detallados en el ítem "Fundamentos de la apelante" estableció que: i) la Resolución de Alcaldía N° 051-94 de fecha nueve de setiembre del mil novecientos noventa y cuatro no constituye título de propiedad a favor de la Municipalidad Distrital de Nepéña pues en el artículo 1° de la Resolución de Alcaldía N° 085-90 de fecha diez de julio de mil novecientos noventa, se consigna que el bien sub litis pasó solo a la administración de esta comuna; ii) el informe de fecha cinco de mayo de mil novecientos noventa y ocho que da cuenta de la lotización del terreno y de la entrega a los demandados no constituye título de propiedad ni acredita la compra venta alegada, pues únicamente indica la cancelación de una cuota de S/ 60 sin especificar el concepto; iii) los propios demandados han reconocido que se encuentra en posesión del bien, por lo que, los efectos de la recurrida indefectiblemente le resultarán aplicables a ellos, no a la entidad edil; iv) los certificados de posesión no constituyen títulos que justifique la posesión pues son efectuadas para finalidades totalmente ajenas a la de pretender legitimar o justificar una posesión sobre un inmueble determinado conforme a lo establecido en el artículo 27° del Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA; v) el área posesionada se encuentra inscrita a favor del Estado representado por el Ministerio de Educación; por lo que, al ser un bien de dominio público de carácter inalienable e imprescriptible, no es posible realizar una evaluación de una posible usucapación debido a la naturaleza del bien objeto a restituir. **3.7.** En ese sentido, las causales invocadas, en la forma en que han sido propuestas, no cumplen con los requisitos indicados en los incisos 2 y 3 del modificado artículo 388° del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 29364 y en tanto el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad son concurrentes de acuerdo a lo estipulado por el artículo 392° del Código adjetivo acotado, el recurso casatorio debe desestimarse. **III. DECISIÓN:** Por estas consideraciones, y de conformidad con lo establecido en el artículo 392° del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364, declararon: **IMPROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la empresa demandada, **Azucena del Pilar Llanos Reque**, mediante escrito de fecha veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, obrante a fojas ochocientos catorce del expediente principal, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número veintiocho, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, inserta a fojas setecientos sesenta y seis, emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa; en los seguidos por el Ministerio de Educación contra Azucena del Pilar Llanos Reque y otros, sobre desalojo por ocupación precaria; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano conforme a ley; y, los devolvieron. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Linares San Román. S.S DE LA ROSA BEDRIÑANA, YRIVARREN FALLAQUE, CARTOLIN PASTOR, LINARES SAN ROMÁN, DÍAZ VALLEJOS. C-2356897-80**

### CASACIÓN N° 55136-2022 LIMA

**Sumilla:** En el presente caso, la sentencia de vista contiene un sustento para justificar la decisión contenida en ella; al haber concluido que, al expedir las resoluciones impugnadas, la entidad demandada ha incurrido en causal de nulidad contemplada en el inciso 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444.

Lima, nueve de julio de dos mil veinticuatro

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA: VISTA;** la causa número cincuenta y cinco mil ciento treinta y seis - dos mil veintidós - Lima; en audiencia pública virtual llevada a cabo en la fecha, ante esta Sala Suprema integrada por los señores Jueces Supremos: De La Rosa Bedriñana - presidenta, Yrivarren Fallaque, Cartolin Pastor, Linares San Román y Díaz Vallejos; y producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia: **MATERIA DEL RECURSO** Se trata del recurso de casación interpuesto por la demandada **Municipalidad Metropolitana de Lima**, mediante escrito de fecha diecinueve de agosto de dos mil veintidós, obrante a fojas doscientos siete del expediente judicial digital, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número tres de fecha diez de agosto

de dos mil veintidós, a fojas ciento sesenta del expediente digitalizado, que **revocó** la sentencia de primera instancia contenida en la resolución número siete de fecha dos de marzo de dos mil veintidós, inserta a fojas noventa y cinco del mismo expediente, que declaró infundada la demanda; y, reformándola la declaró **fundada**. **CAUSALES DEL RECURSO:** Por resolución de fecha cinco de julio de dos mil veintitres, a fojas ochenta y cinco del cuaderno de casación, se ha declarado procedente el recurso interpuesto por la entidad demandada Municipalidad Metropolitana de Lima, por la causal de **infracción normativa del artículo 139° inciso 5 de la Constitución Política del Perú;** por lo que corresponde a este Colegiado Supremo emitir pronunciamiento al respecto. **CONSIDERANDO: Primero. De la pretensión demandada** Conforme se advierte del escrito de demanda que corre a fojas veintinueve del expediente judicial digital, la parte actora JMT Outdoors Servicios Corporativos Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, postula como **pretensión principal** se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia N° 1685-2017-MML-GFC expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima con fecha veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, que declara infundado el recurso de apelación de la parte recurrente; y, como **pretensión accesoria** se declare la nulidad de la Resolución de Subgerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS expedida el nueve de mayo de dos mil diecisiete, que declara improcedente su recurso de reconsideración; así como la nulidad de la Resolución de Sanción Administrativa N° 01M360885, expedida el diez de enero de dos mil diecisiete, mediante la cual, la Gerencia de Fiscalización y Control de la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima, impuso a la demandante una multa de una Unidad Impositiva Tributaria - 1 UIT (S/.4,050.00) y como medida complementaria el "retiro", por haber incurrido en la infracción con código N° 08-0309, consistente en "Ocupar áreas del sistema vial metropolitano". **Segundo. Pronunciamiento de las instancias de mérito** El Juez del Tercer Juzgado Especializado en lo Contencioso de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia de fecha dos de marzo de dos mil veintidós, obrante a fojas noventa y cinco del expediente judicial digital resuelve declarar **infundada** la demanda de nulidad de resolución administrativa, al concluir que, el lugar donde se detectó la infracción imputada a la demandante, fue en la Berma Central de la Carretera Central km. 10.5 Ate Vitarte y según la clasificación de vías, establecida en la Ordenanza N° 341, está catalogada como vía arterial del Sistema Metropolitano de Lima, por tanto, su administración y competencia corresponde a la demandada otorgar la respectiva autorización para la instalación del elemento publicitario; asimismo, indica que está plenamente justificado que aplicar la excepción a no realizar la notificación preventiva, contenida en el artículo 17° de la Ordenanza N° 984, en razón a la gravedad de la conducta infractora., Apelada que fue la decisión de primera instancia, el Colegiado de la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la referida Corte Superior, mediante sentencia de vista de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, a fojas ciento sesenta del expediente digitalizado, resuelve **revocar** la sentencia apelada y reformando declara **fundada** la demanda; tras considerar que la Municipalidad demandada no cumplió con el debido procedimiento previsto en el numeral 3 del artículo 253° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, para que presente sus respectivos descargo, dentro del plazo legal establecido. **Tercero. Infracción normativa** Conforme a lo señalado en el precedentemente, corresponde analizar si el Colegiado Superior al emitir sentencia, incurre en infracción normativa del artículo 139° inciso 5 de la Constitución Política del Perú, que textualmente señala lo siguiente: **"Artículo 139°. 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 (...)." Cuarto. Sobre la motivación de resoluciones judiciales En principio, es menester señalar en cuanto a la **motivación de las resoluciones judiciales**, es un derecho regulado en el artículo 139° inciso 5 de la Carta Política, el mismo que garantiza que los jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la Ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero

además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena. Respecto a la exigencia de la debida motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el inciso 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional ha expresado lo siguiente: "(...) Ya en sentencia anterior, este Tribunal Constitucional (Expediente N° 1480- 2006-AA/TC. FJ 2) ha tenido la oportunidad de precisar 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. 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". Asimismo, el sétimo fundamento de la referida sentencia ha señalado que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales queda delimitado, entre otros, por los supuestos siguientes: **a)** Inexistencia de motivación o motivación aparente; **b)** falta de motivación interna del razonamiento; **c)** deficiencias en la motivación externa: justificación de las premisas; **d)** motivación insuficiente; **e)** motivación sustancialmente incongruente; y, **f)** motivaciones cualificadas. En ese sentido, habrá motivación de las resoluciones judiciales siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y por sí misma la resolución judicial exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aún si esta es breve o concisa. De ese modo, para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho a la motivación, 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 análisis; precisando que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso submatéria solo pueden ser evaluados para contrarrestar las razones expuestas en la resolución acotada, más no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. Quinto. Sobre la causal procesal y el caso concreto Expuesto lo anterior, es de apreciar que, el sustento del recurso de casación, a través de la causal indicada, está orientada a un supuesto de falta de motivación, sosteniendo la entidad recurrente, que la sentencia de vista no ha motivado debidamente, en los siguientes extremos: **i)** La Sala Superior no ha considerado que el respeto al debido procedimiento no sugiere solo respetar las reglas procedimentales en sí misma, sino que lo importante y esencial es que estas reglas garanticen la realización de la defensa de los derechos sustantivos, como ha sucedido en el presente caso, que la entidad ha permitido garantizar el ejercicio del derecho de defensa del administrado; **ii)** la demandante en ningún punto del procedimiento se ha visto afectada por cuanto la Ordenanza N° 1014-MML y sus modificatorias, que aprueba el Nuevo Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la Función Fiscalizadora y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Escala de Multas, establece las infracciones que conllevan a un procedimiento previo (notificación preventiva) a la Resolución de Sanción y qué infracciones conllevan a la imposición de la Resolución de manera directa (sin procedimiento previo) y el presente procedimiento sancionador se está frente a una infracción grave, sin el procedimiento previo; razón por la cual, indica que se aplicó el artículo 19° de la mencionada Ordenanza, no habiéndose generado indefensión a la parte demandante; y, **iii)** la Sala Superior no realiza un adecuado análisis de lo regulado en el artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que permite mantener la validez de un acto administrativo, por el motivo de no tener vicios trascendentes que enerven o cambien la decisión final. **Sexto.** No obstante, al evaluar la sentencia de vista objeto de impugnación, este Tribunal Supremo advierte que la decisión adoptada por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso de la Corte Superior de Justicia de Lima, no vulnera de modo alguno, el derecho de la entidad demandada, a una adecuada motivación; por el contrario, cuenta con una fundamentación suficiente que justifica lo allí resuelto. Así, en primer lugar, en cuanto a que, la instancia de mérito no ha tomado en cuenta que, en el presente caso, se ha garantizado en todo momento el derecho de defensa de la administrada; es de advertir de la lectura integral de la sentencia recurrida, que en su **noveno considerando**, el Colegiado Superior ha dejado establecido que, de los actuados se verifica que la entidad administrativa realizó la constatación de la infracción atribuida el nueve de enero de dos mil diecisiete y procedió a sancionar al administrado el día siguiente, el diez de enero de dos mil diecisiete, basándose en una excepción establecida en la Ordenanza N° 984-MML, sin tener en consideración que debía haber adecuado aquella norma especial a lo señalado en la norma general, la Ley N° 27444, teniendo en cuenta que las

autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, conforme al artículo II del Título Preliminar de la citada Ley, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, así como debió observar lo señalado en la última parte del citado artículo referido a que **las normas especiales que regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados** que las previstas en la ley general. Así, la Sala Superior concluye en su **décimo considerando** que al sancionar a la accionante, la entidad demandada **no cumplió con el debido procedimiento previsto en el numeral 3 del artículo 253° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**, que establece que decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva **notificación de cargo** al posible sancionado, para que presente sus descargos por escrito, en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación, lo que no sucedió en el presente caso. Siendo ello así, se tiene que el agravio alegado por la entidad casacionista no tiene sustento fáctico ni jurídico, correspondiente ser desestimado. **Sétimo.** De otro lado, la recurrente viene sosteniendo que, se ha aplicado lo dispuesto en el artículo 19° de la Ordenanza N° 1014-MML, dada la gravedad de la conducta infractora del administrado y porque la infracción imputada a la administrada no está regulada con procedimiento previo, en ese sentido afirma que, no se ha vulnerado de modo alguno el debido procedimiento, al no haberse generado indefensión a la administrada. Al respecto, es importante señalar que, en el **considerando sexto**, dentro del marco jurídico aplicado en la sentencia de vista se tiene el artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, que modifica la Ley N° 27444, establece que: "1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. **Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente ley.** 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente ley". Asimismo, el artículo 247° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que: "(...) **247.2. (...) Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo**" y su artículo 255° que dispone: "(...) **3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador**, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que **presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación**". Es en atención a dicho contexto normativo, que el Colegiado Superior de la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de Lima, concluye en su **considerando octavo** que, la normativa especial regulada en la Ordenanza N° 984-MML y sus modificatorias, debe interpretarse en armonía con la Ley N° 27444 y su modificatoria el Decreto Legislativo N° 1272. Y en el **considerando décimo** de la sentencia materia de casación, establece que, **la entidad demandada debía aplicar específicamente lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 253° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, ya que este artículo resulta ser más favorable para el administrado y no lo señalado en el artículo 19° de la Ordenanza N° 984-MML**, por ser una norma menos favorable al administrado. De ese modo, se tiene que, las alegaciones expuestas por la parte impugnante, en este agravio, también deben ser desestimadas, al no tener sustento. **Octavo.** Asimismo, en cuanto al argumento expuesto por la ahora casacionista, respecto a que la Sala Superior no realiza un adecuado análisis de lo regulado en el artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que permite mantener la validez de un acto administrativo, por el motivo de no tener vicios trascendentes que enerven o cambien la decisión final. Revisados los actuados del presente proceso, no se advierte que este argumento haya sido materia de análisis por parte de las instancias de mérito, dado que no fue alegado por la parte demandada en sede administrativa ni en sede judicial, por lo que, no corresponde acoger este agravio. **Noveno.** En ese sentido, se concluye que la sentencia de vista contiene un sustento para justificar la decisión contenida en ella; concluyendo la instancia de mérito, la sentencia venida en grado no ha sido expedida con arreglo a derecho, toda vez que

se verifica que, al expedir las resoluciones impugnadas, la entidad demandada ha incurrido en causal de nulidad contemplada en el inciso 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444. En atención a ello, es de concluir que, la Tercera Sala Contencioso Administrativa de Lima, no ha incurrido en infracción de la norma denunciada, encontrándose la decisión del Colegiado Superior, acorde a derecho y a justicia, correspondiendo de ese modo, declarar **infundado** el recurso propuesto. **DECISIÓN:** Por tales consideraciones y en atención a lo dispuesto en el artículo 397° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al caso de autos, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la entidad demandada **Municipalidad Metropolitana de Lima**, mediante escrito de fecha diecinueve de agosto de dos mil veintidós, obrante a fojas doscientos siete del expediente judicial digital; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número tres de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, a fojas ciento sesenta del expediente digitalizado, que revocó la sentencia de primera instancia contenida en la resolución número siete de fecha dos de marzo de dos mil veintidós, inserta a fojas noventa y cinco del mismo expediente, que declaró infundada la demanda; y, reformándola la declaró fundada; en el proceso seguido por JMT Outdoors Servicios Corporativos Empresa Individual de Responsabilidad Limitada contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano", conforme a ley; y los devolvieron. **Interviene como ponente la señora Jueza Suprema De La Rosa Bedriñana. S.S. DE LA ROSA BEDRIÑANA, YRIVARREN FALLAQUE, LINARES SAN ROMÁN, DÍAZ VALLEJOS. EL VOTO EN MINORÍA DEL SEÑOR JUEZ SUPREMO CARTOLIN PASTOR ES COMO SIGUE: I. MATERIA DEL RECURSO** Viene a conocimiento de esta Sala Suprema, el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, de fecha diecinueve de agosto de dos mil veintidós, de fojas ciento cuarenta y nueve del expediente judicial principal, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número tres, de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, obrante a fojas ciento diecinueve del expediente judicial principal, que **revocó** la sentencia de primera instancia contenida en la resolución número siete, de fecha dos de marzo de dos mil veintidós, obrante a fojas ochenta y tres del expediente judicial principal, que declaró infundada la demanda, y reformándola la declaró fundada. II. **ANTECEDENTES DEL PROCESO 1. De lo actuado en la vía administrativa.** Se aprecia del expediente administrativo lo siguiente: - **Acta de Inspección N° 013516-2017, del diez de enero de dos mil diecisiete**, según el cual personal de la Sub Gerencia de Operaciones de Fiscalización constató la ubicación de un panel publicitario, incurriendo en la infracción de Código 08-0309 "Ocupar áreas del Sistema Vial Metropolitano", el cual le pertenecía a la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., ubicado en la Carretera Central Km. 10.5, en la Berma Central - distrito Ate - Vitarte. - **Resolución de Sanción N° 01M360885, del diez de enero de dos mil diecisiete**, el cual sanciona con la suma de cuatro mil cincuenta con 00/100 soles (S/ 4,050.00) a la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., por la infracción con Código 08-0309: "Ocupar Áreas del Sistema Vial Metropolitano". - **Recurso de reconsideración del veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, interpuesto por la empresa demandante.** - **Resolución de Subgerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS, del nueve de mayo de dos mil diecisiete**, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., contra la Resolución de Sanción N° 01M360885. - **Recurso de apelación del veintiuno de julio de dos mil diecisiete, interpuesto por la parte actora.** - **Resolución Gerencial N° 1685-2017-MML-GFC, del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete**, por la que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., contra la Resolución de Sub Gerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS, en consecuencia, se declara agotada la vía administrativa. **2. De lo actuado en sede judicial 2.1. Objeto de la pretensión demandada** De la revisión de autos se observa que por el escrito de demanda de fecha catorce de junio de dos mil dieciocho, obrante a fojas veinticinco del expediente judicial principal, **JMT OUTDOORS SERVICIOS COPORATIVOS E.I.R.L.**, planteó COMO **pretensión principal** se declare la nulidad de la Resolución de Gerencial N° 1685-2017-MML-GFC de fecha veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete; y, como **pretensión accesoría** la nulidad de la Resolución de Subgerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS de fecha nueve de mayo de dos mil diecisiete; así como de la Resolución de Sanción Administrativa N° 01M360885, que le impuso la multa de cuatro mil cincuenta con 00/100 soles (S/ 4,050.00), por haber incurrido en la

infracción con Código N° 08-0309 "Ocupar áreas del sistema vial metropolitano". **2.2. Fundamentos de la resolución de primera instancia** Mediante sentencia contenida en la resolución número siete, de fecha dos de marzo de dos mil veintidós, obrante a fojas ochenta y tres del expediente judicial principal, el Tercer Juzgado Especializado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró infundada la demanda. Como fundamentos el Juzgado de primera instancia, señala lo siguiente: - La demandante no ha probado en sede administrativa, ni en sede judicial contar con la respectiva autorización otorgada por la administración para la instalación de dicho elemento publicitario en la Carretera Central. - La excepción a no realizar la notificación preventiva, está contenida en el artículo 17° de la Ordenanza N° 984, en razón a la gravedad de la conducta infractora, por ende, la actuación municipal está plenamente justificada. Además, la falta de la notificación preventiva de ninguna manera vulnera el debido proceso, pues se ha comprobado que la demandante no tuvo ninguna restricción al ejercicio de sus derechos al interior del procedimiento sancionador. - La demandante ha podido ejercer su derecho de defensa al presentar su descargo e interponer sus recursos impugnatorios. No obstante, haber sido denegado no puede ser catalogado de violatorio. Por tanto, lo alegado por la demandante tampoco es amparable, pues no aporta ninguna prueba que sustente su argumento o que ponga en cuestión la suficiencia probatoria de la instrumental que sirvió de base para la imposición de sanción. **2.3. Fundamentos de la sentencia de vista** Ante el recurso de apelación interpuesto por **JMT OUTDOORS SERVICIOS COPORATIVOS E.I.R.L.**, de fecha nueve de marzo de dos mil veintidós, obrante a fojas noventa y siete del expediente judicial principal, la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la sentencia de vista recaída en la resolución número tres, de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, obrante a fojas ciento diecinueve del expediente judicial principal, **revocó** la sentencia de primera instancia, que declaró **infundada** la demanda, y reformándola la declaró **fundada**; en consecuencia, nulas la Resolución Gerencial N° 1685-2017-MML-GFC del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Resolución de Subgerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS del nueve de mayo de dos mil diecisiete, y la Resolución de Sanción Administrativa N° 01M360885 del diez de enero de dos mil diecisiete; y se ordena a la entidad demandada retrotraer el procedimiento administrativo a la etapa de emitir y notificar a la parte demandante la notificación preventiva de imputación de cargos, a fin de que ejerza su derecho de defensa. Como fundamentos la Sala Superior, señala los siguientes: - De los actuados se verifica que la entidad administrativa realizó la constatación de la infracción atribuida el nueve de enero de dos mil diecisiete y procedió a sancionar al administrado al día siguiente el diez de enero de dos mil diecisiete, basándose en una excepción establecida en la Ordenanza N° 984-MML, sin tener en consideración que debía haber adecuado aquella norma especial a lo señalado en la norma general, Ley N° 27444, considerando que las autoridades administrativas, al regular los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272; así como también debió haber observado lo señalado en la última parte del citado artículo referido a que las normas especiales que regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la ley general. - La entidad demandada debía aplicar específicamente lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 253° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, ya que dicho artículo es más favorable para el administrado que lo señalado en el artículo 19° de la Ordenanza N° 984-MML, teniendo en cuenta que el numeral 2 del artículo 245° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, dispone "Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo". III. **DEL RECURSO DE CASACIÓN** Mediante el auto calificatorio de fecha cinco de julio de dos mil veintitres, obrante a fojas ochenta y cinco del cuadernillo formado en esta Sala Suprema, se declaró **PROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, por la siguiente causal: - **Infracción normativa por contravención a las normas que garantizan el debido proceso por falta de motivación de la sentencia de vista contemplado en el artículo 139°, inciso 5, de la Constitución Política del Perú.** Alega, que la Sala Superior no ha considerado que el respeto al debido procedimiento no importa solo por el simple hecho del respeto a las reglas procedimentales en sí misma, sino que lo importante y esencial es que estas reglas garanticen la realización final de la defensa de los derechos sustantivos,

como ha sucedido en el presente caso, que la entidad ha permitido garantizar el ejercicio del derecho a la defensa del administrado. Precisa que la demandante, en ningún punto del procedimiento se ha visto afectada por cuanto la Ordenanza N° 1014-MML y sus modificatorias, que aprueba el Nuevo Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas Derivadas de la Función Fiscalizadora y el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Escala de Multas, y Escalas establecen las infracciones que conllevan un procedimiento previo (notificación preventiva) a la Resolución de Sanción; y que infracciones conllevan la imposición de la Resolución de manera directa (sin procedimiento previo). En el presente procedimiento administrativo sancionador, la gravedad de la conducta infractora ha dado mérito para aplicar el artículo 19° de la Ordenanza N° 1014-MML, por lo que en los términos dispuestos por el artículo 253.3 de la Ley N° 27444, no se ha vulnerado en modo alguno el contenido esencial del principio de debido procedimiento, en tanto no se ha generado indefensión en dicha parte a lo largo del procedimiento sancionador. Finalmente, señala que queda demostrado, que en el presente caso hay una motivación insuficiente, vulnerando lo establecido en el artículo 139°, numeral 5, de la Constitución Política del Perú, que garantiza el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, en el sentido que puede advertirse de la propia sentencia, que no da cuenta de las razones mínimas exigibles, que sustenten la decisión, respecto de las razones de hecho y de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada, toda vez que la Sala Superior no realiza un adecuado análisis de lo regulado en artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, normativo mediante el cual se permite mantener la validez de un acto administrativo, por el motivo de no tener vicios trascendentes que enerven o cambien la decisión final. IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPREMA **PRIMERO:**

**Del recurso de casación** El recurso de casación tiene como fines esenciales la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional de la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 384° del Código Procesal Civil; de ahí que la función esencial de la Corte de Casación sea el control jurídico y no el reexamen de los hechos. Respecto a la causal de infracción normativa, según Rafael de Pina: "El recurso de casación ha de fundarse en motivos previamente señalados en la ley. Puede interponerse por infracción de ley o por quebrantamiento de forma. Los motivos de casación por infracción de ley se refieren a la violación en el fallo de leyes que debieran aplicarse al caso, a la falta de congruencia de la resolución judicial con las pretensiones deducidas por las partes, a la falta de competencia etc.; los motivos de la casación por quebrantamiento de forma afectan [...] a infracciones en el procedimiento". En ese sentido, se entiende que la causal de infracción normativa supone una violación a la ley, la que puede presentarse en la forma o en el fondo<sup>3</sup>. De acuerdo con ello, el recurso de casación es un medio impugnatorio de carácter excepcional, cuya concesión y presupuestos de admisión y procedencia están vinculados a los "fines esenciales" para los cuales ha sido previsto, esto es, la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia; siendo así, sus decisiones en el sistema jurídico del país tienen efectos multiplicadores y, a su vez, permiten la estabilidad jurídica y el desarrollo de la nación, de allí la importancia de aquellas. De otro lado, corresponde mencionar, de manera preliminar, que la función nomofiláctica del recurso de casación garantiza que los Tribunales Supremos sean los encargados de salvaguardar el respeto del órgano jurisdiccional al derecho objetivo, evitando así cualquier tipo de afectación a normas jurídicas materiales y procesales, procurando – conforme se menciona el artículo 384° del Código Procesal Civil – su adecuada aplicación al caso concreto. **SEGUNDO:**

**Cuestión fáctica asentada en sede judicial** En principio, resulta conveniente precisar que en sede casatoria no se evalúan pruebas ni hechos; sin embargo, cabe exponer lo establecido por las instancias de mérito durante el proceso: - **Acta de Inspección N° 013516-2017, del diez de enero de dos mil diecisiete**, según el cual personal de la Sub Gerencia de Operaciones de Fiscalización constató la ubicación de un panel publicitario, incurriendo en la infracción de Código 08-0309 "Ocupar áreas del Sistema Vial Metropolitano", el cual le pertenecía a la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., ubicado en la Carretera Central Km. 10,5, en la Berma Central - distrito Ate - Vitarte. - **Resolución de Sanción N° 01M360885, del diez de enero de dos mil diecisiete**, el cual sanciona con la suma de cuatro mil cincuenta con 00/100 soles (S/ 4.050,00) a la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., por la infracción con Código 08-0309: "Ocupar Áreas del Sistema Vial Metropolitano". - **Resolución de Subgerencia N°**

**1524-2017-MML-GFC-SCS, del nueve de mayo de dos mil diecisiete**, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., contra la Resolución de Sanción N° 01M360885. - **Resolución Gerencial N° 1685-2017-MML-GFC, del veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete**, por la que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la empresa JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.I.R.L., contra la Resolución de Sub Gerencia N° 1524-2017-MML-GFC-SCS. **TERCERO:** **Cuestión en debate** Consiste en determinar si en la expedición de la sentencia de vista se ha infringido el deber de motivación consagrado en el artículo 139°, inciso 5, de la Constitución Política del Estado. **CUARTO:** Infracción normativa por contravención a las normas que garantizan el debido proceso por falta de motivación de la sentencia de vista contemplado en el artículo 139°, inciso 5, de la Constitución Política del Estado **4.1.** El debido proceso legal es un derecho constitucional que tiene como contenido esencial rodear al proceso de las condiciones mínimas de equidad y justicia que respaldan la legitimidad de la certeza del derecho finalmente determinado en su resultado; por lo que, garantiza la correcta aplicación y vigencia del proceso, lo que a su vez es garantía de la tutela judicial efectiva, elemento indispensable para lograr la finalidad del propio proceso. La importancia del debido proceso legal como un derecho fundamental, tiene características transversales, a tal punto, que se sostenga, ya de modo pacífico, la postura de que éste, no sólo se aplique exclusivamente al ámbito jurisdiccional, sino en toda clase de proceso, de índole administrativo, arbitral o privado. En consecuencia, las garantías que involucran la protección del derecho a un debido proceso legal son aplicables no sólo a los procesos jurisdiccionales, sino a todos los procesos que se desarrollen dentro de la sociedad, sea para la determinación o generación de un derecho subjetivo de los ciudadanos, sea para la determinación de tal derecho en conflicto entre el ciudadano y la autoridad<sup>4</sup>. **4.2.** En nuestro sistema jurídico, el derecho al debido proceso ha sido consagrado en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Estado, que señala lo siguiente: "artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación". Por su parte, el artículo 8°, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que: "8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". **4.3.** Ahora bien, no obstante que el derecho al debido proceso es único, éste tiene dos manifestaciones totalmente diferenciadas: el debido proceso sustancial y el debido proceso adjetivo. El debido proceso sustantivo tiene como contenido que todos los actos de poder (como normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales) sean justos; es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. En otros términos, el debido proceso sustantivo tiene relación con el concepto de razonabilidad, con la finalidad de no transgredir la armonía del sistema jurídico ni en lo formal ni en lo sustancial<sup>5</sup>. Por otro lado, el debido proceso adjetivo o procesal está conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sean vulnerados ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho –incluyendo al Estado– que pretenda hacer uso abusivo de éstos<sup>6</sup>. Este aspecto del derecho constitucional supone dos derechos: i) Derecho al proceso: La posibilidad de todo sujeto de derecho de acceder a un proceso o procedimiento con la finalidad que el órgano competente se pronuncie sobre su pretensión y le brinde una tutela efectiva y diferenciada. ii) Derecho en el proceso: Todo sujeto de derecho que participe en un proceso o procedimiento cuenta con un conjunto de derechos esenciales durante su inicio, tramitación y conclusión, incluyendo el respeto por las formas esenciales del procedimiento previamente establecido. **4.4.** Dentro de la esfera del debido proceso se encuentra comprendido el deber de motivación de las resoluciones judiciales contemplado en el artículo 139°, inciso 5, de la Carta Magna, que garantiza que los Jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar

justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena; así, se entiende que la motivación escrita de las resoluciones judiciales constituye un deber para los magistrados; y, dicho deber implica que los juzgadores precisen en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico a las que esta les ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia. **4.5.** Del análisis de la sentencia de vista materia de casación se puede apreciar que la Sala Superior ha determinado lo siguiente: “**SÉTIMO.-** (...) es importante determinar los alcances en la interpretación de las normas generales contenidas en la Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y las normas especiales contenidas en la Ordenanza N° 984-MML, y sus modificatorias. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC (caso Lizana Puelles), señaló lo siguiente: “12. Reconocida la naturaleza jurídica de la Constitución del Estado, debe reconocerse también la posibilidad de que sea objeto de interpretación. No obstante, la particular estructura normativa de sus disposiciones que, a diferencia de la gran mayoría de las leyes, no responden en su aplicación a la lógica subsuntiva (supuesto normativo - subsunción del hecho - consecuencia), exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional. Tales principios son: a) El principio de unidad de la Constitución: Conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto. b) El principio de concordancia práctica: En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica” se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1° de la Constitución). c) El principio de corrección funcional: Este principio exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado. d) El principio de función integradora: El “producto” de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad. (...)” **OCTAVO.-** En ese sentido, en el ámbito administrativo, con el objeto de simplificar y optimizar procedimientos administrativos y con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano; la entidad administrativa tiene la obligación de interpretar la norma especial y la norma general como un todo orgánico y sistemático, contribuyendo a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad. En ese sentido, la normativa especial regulada en la Ordenanza N° 984-MML y sus modificatorias, debe interpretarse en armonía con la **Ley N° 27444 y su modificatoria el Decreto Legislativo N° 1272**, la cual en el artículo II del Título Preliminar establece que: “(...) 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley; 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.” **NOVENO.-** En el presente caso, de los actuados se verifica que la entidad administrativa realizó la constatación de la infracción atribuida el 09 de enero de 2017 y procedió a sancionar al administrado al día siguiente el 10 de enero de 2017, basándose en una excepción establecida en la Ordenanza N° 984-MML, sin tener en consideración que debía haber adecuado aquella norma

especial a lo señalado en la norma general Ley 27444, considerando que las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272; así como también debió haber observado lo señalado en la última parte del citado artículo referido a que las normas especiales que regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la ley general. **DÉCIMO.-** En tal sentido, al sancionar a la accionante, la Municipalidad demandada no cumplió con el debido procedimiento previsto en el numeral 3) del artículo 253° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual estableció que decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3) del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación. Por tanto, la entidad demandada debía aplicar específicamente lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 253° del TUO de la Ley N° 27444, ya que dicho artículo es más favorable para el administrado que lo señalado en el artículo 19° de la Ordenanza N° 984-MML, teniendo en cuenta que el numeral 2, del artículo 245° del TUO de la Ley N° 27444, dispone “Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo”. **4.6.** De lo descrito por la Sala Superior, parte de la premisa que en mérito a la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC, que establece métodos de interpretación constitucional, lo cuales a decir del máximo intérprete de la Constitución, no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa, sino abarquen entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional. Los principios recogidos por la Sala de mérito, mencionado por el Tribunal Constitucional es el de la unidad de la Constitución y el de la función integradora, y en base a ellos señalar que, la entidad administrativa tiene la obligación de interpretar la norma especial y la norma general como un todo orgánico y sistemático, así la Ordenanza N° 984-MML y sus modificatorias, debe interpretarse en armonía con la Ley N° 27444 y su modificatoria por el Decreto Legislativo N° 1272, concluyendo que, la excepción establecida en la Ordenanza N° 984-MML, tuvo que adecuarse a la norma general, esto es, a la Ley N° 27444, teniendo en cuenta los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados. **4.7.** Sin embargo, no analiza los criterios por los cuales la entidad demandada ha determinado la excepción de la no notificación preventiva, que se encuentra plasmada en el artículo 19° de la Ordenanza N° 984-MML, modificado por la Ordenanza N° 1014, que señala: “**Artículo 19.- SUPUESTOS EN LOS CUALES NO CABE NOTIFICACIÓN PREVENTIVA** Excepcionalmente, por la **gravedad o por la naturaleza de algunas infracciones**, éstas serán sancionadas sin observar el procedimiento previo a que se refiere el artículo 17 de la Ordenanza N° 984-MML. Dichos supuestos estarán establecidos en el Anexo I - Tipificación y Escala de Multas. La imposición de una sanción sin procedimiento previo, no impide que el administrado interponga los recursos administrativos dentro del término de Ley” (énfasis agregado). Como se puede observar de la lectura de la Ordenanza N° 984-MML y sus modificatorias, no niega la existencia de la notificación preventiva la cual esta estipulada en su artículo 17°, en concordancia con la Ley N° 27444; sin embargo, libera de esa notificación cuando la infracción sea grave o dada la naturaleza de la misma; esto lo hace conforme a las atribuciones dadas a la municipalidad por la Constitución y la Ley N° 27972, siendo que, su margen de acción tiene como finalidad, entre otros, de proteger los bienes públicos dentro de su circunscripción en beneficio de la colectividad (interés público), debiendo de procurar su conservación y administración debida. Así, se encuentra facultada la municipalidad para fiscalizar los avisos publicitarios que se instalen dentro de esos bienes públicos, estableciendo criterios o mecanismos para su uso, con el fin de no ponerlos en riesgo, evitando que pueda traer como consecuencia el perjuicio al interés público, esto se ha plasmado en el caso en concreto en la Ordenanza N° 1094-MML que regula todo lo referente a anuncios y avisos publicitarios en la provincia de Lima. Conviene precisar que, en cuanto a los bienes públicos, la Ley N° 29151 y su reglamento, señala que los bienes estatales son de dominio privado y público, siendo que los bienes de dominio público están definidos como aquellos bienes estatales destinados al

uso público (entre ellos la infraestructura vial) y que sirven para la prestación de un servicio público. Es en base a lo establecido en esta ley que se emite la Ordenanza N° 341-MML, que aprueba el Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima, establecido en su artículo 6° que las áreas que forman parte del derecho de vía -tanto las vías propiamente dichas como los intercambios viales- son de uso público irrestricto, inalienables e imprescriptibles, **quedando terminantemente prohibida su utilización para otros fines, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios o autoridades responsables.** De lo expuesto se puede apreciar claramente que, cualquier uso que una persona natural o jurídica pudiera darle al Sistema Vial Metropolitano de Lima, al ser un bien público cuyo uso tiene que favorecer a la comunidad, trae como consecuencia una responsabilidad de carácter grave. **4.8.** En tal sentido, la Sala no ha ponderado lo señalado en el considerando precedente, pues de manera general, analiza una sentencia del Tribunal Constitucional y en base a los criterios allí expresados, refiere que las normas de la Ley N° 27444 son aplicables sobre la disposición contenida en el artículo 19° de la Ordenanza N° 984 y modificatoria, señalando que no se le pueden poner condiciones menos favorables a los administrados, dejando de analizar los bienes jurídicos tutelados en este caso en particular, al levantarse paneles publicitarios en el Sistema Vial Metropolitano dentro de bienes públicos, cuya infracción tiene carácter de grave y no tiene procedimiento previo, al vulnerarse el interés público y poner en riesgo derechos constitucionales de la colectividad. **4.9.** Esto trae a colación un caso similar al presente, en la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 6716-2015-PA/TC del once de marzo de dos mil veintiuno, así se puede leer de sus fundamentos quinto al noveno lo siguiente: "5. La Municipalidad Metropolitana de Lima justifica tal proceder administrativo en la Ordenanza 984, modificada luego por la 1718, que establecían que, excepcionalmente, por la gravedad o la naturaleza de algunas infracciones, éstas serán sancionadas sin observar el procedimiento previo de la notificación preventiva. Señala además, que el artículo 31 de la ordenanza establece que una vez emitida la resolución de sanción se remiten los actuados a la Subgerencia de control de sanciones para que proceda a efectivizar la medida complementaria. 6. Veamos a continuación si lo ocurrido en el ámbito administrativo calza o no en lo dispuesto por las Ordenanzas 984 y 1718 que recoge un procedimiento administrativo sancionatorio sumario o express. 7. Al respecto, de la Resolución Gerencial N° 1320-2015-MML-GFC, de 30 de noviembre de 2015, se aprecia que se levantó un "Acta de Diligencia de Inspección, de fecha 25 de febrero del 2015, en donde se procedió a inspeccionar el establecimiento ubicado en el JR. CALLOMA N° 270-272-CERCADO DE LIMA, concluyéndose que el local donde se ejercía actividad económica en el rubro de "impresión" no cumple con las condiciones de seguridad en edificaciones, por lo que se calificó al inmueble como en RIESGO ALTO (...); constatándose la infracción de "Encontrarse los Establecimientos Abiertos al Público en mal Estado de Conservación Constituyendo Peligro para la Seguridad de las Personas". (énfasis y negritas agregadas) 8. La Ley N° 29664 crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), y tiene por finalidad impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente. 9. Una herramienta de la gestión del riesgo de desastre es la inspección técnica de seguridad a las edificaciones donde residen, trabajan o realizan actividad comercial las personas, la cual tienen por finalidad proteger la vida, salud, integridad y propiedad de éstas. La inspección realizada al local de la recurrente concluyó la existencia de riesgo alto, **situación que justificaba el inicio del mencionado procedimiento por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, pues había proteger de manera rápida y fulminante los citados derechos constitucionales (...)**" (énfasis agregado). Como se puede apreciar el máximo intérprete de la Constitución justifica la ausencia de notificación preventiva y la pronta acción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, al existir una infracción grave que importa un alto riesgo, que sin una actuación célere podría vulnerar derechos constitucionales. De otro lado, tampoco se ha evaluado si dicha omisión impidió ejercer su derecho de defensa y es un acto de tal trascendencia para afectarla con nulidad, por ello debe ponderarse si esta situación afecta la validez de la resolución de sanción y de las demás resoluciones administrativas impugnadas, es decir, si hubiera tenido incidencia en el contenido de lo determinado en sede administrativa; teniendo en cuenta el principio de conservación del acto administrativo señalado en el artículo 14°, numeral 14.2.4, de la Ley N° 27444. **4.10.** Este Supremo Tribunal debe hacer hincapié que

el rol del Juez en el proceso no es de inactividad y simple contemplación de la defensa que realizan las partes, convirtiéndose en ajeno en la solución del conflicto, privilegiando la formalidad excesiva, sin tener en cuenta que si bien las formalidades procesales son de carácter imperativo, el Juez debe adecuar sus exigencias a los fines del proceso conforme al artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Civil, los cuales son resolver un conflicto de intereses o eliminar una incertidumbre ambas con relevancia jurídica y que su finalidad abstracta es lograr la paz social en justicia, conforme al artículo III del Título Preliminar del Código adjetivo. **4.11.** Por todo lo expuesto, la sala ha emitido una sentencia con una motivación insuficiente sin analizar la razón de ser de catalogar a la infracción, por poner paneles publicitarios en el sistema vial metropolitano, como grave y de ejecución inmediata sin procedimiento previo, es decir, sin la notificación preventiva; pues no analiza los intereses jurídicos en disputa, el del administrado versus el interés público, que con su accionar pudiera vulnerar derechos constitucionales, que frente a ello necesariamente tiene que existir una actuación inmediata por parte de la administración a fin de evitarlos. **QUINTO:** Por las consideraciones expuestas, se configura la infracción normativa del artículo 139°, inciso 5, de la Constitución Política del Estado; por lo que, debe declararse fundado el recurso de casación interpuesto. **V. DECISIÓN:** Por los fundamentos expresados, y en aplicación del artículo 396° del Código Procesal Civil: **MI VOTO** es porque se declare **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, de fecha diecinueve de agosto de dos mil veintidós, de fojas ciento cuarenta y nueve del expediente judicial principal, en consecuencia, **NULA** la sentencia de vista contenida en la resolución número tres, de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, obrante a fojas ciento diecinueve del expediente judicial principal; y se **ORDENE** que la Sala de su procedencia expida nueva resolución conforme a las consideraciones expuestas; en el proceso seguido por **JMT OUTDOORS SERVICIOS CORPORATIVOS E.R.I.L.** contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contenciosa administrativa; se **DISPONGA** la publicación de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano" conforme a ley; y, se devuelva. **S. CARTOLIN PASTOR.**

<sup>1</sup> STC emitida en el Expediente N° 00728-2008-HC.

<sup>2</sup> . De Pina, Rafael (1940). Principios de Derecho Procesal Civil. México: Ediciones Jurídicas Hispano Americanas; p. 222.

<sup>3</sup> . Escobar Fornos, Iván (1990). Introducción al proceso. Bogotá: Editorial Temis; p. 241.

<sup>4</sup> . Lo expuesto se ha confirmado con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1996, Exp. 067-93-AA/TC (Caso Arrillas), que sentó como precedente de observancia obligatoria la aplicación del Derecho Constitucional a un Debido Proceso Legal en toda clase de procedimientos ante cualquier autoridad, sea ésta pública o privada.

<sup>5</sup> . BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. Derechos Fundamentales y Proceso Justo. Lima: Ara Editores, 2001, Pág. 205.

<sup>6</sup> . Op. Cit. Pág. 208.

**C-2356897-81**

## CASACIÓN N° 56146-2022 LIMA

Lima, dieciocho de julio de dos mil veinticuatro. -

**I. VISTOS** Con el expediente judicial digital **No EJE**; así como el cuaderno formado por esta Sala Suprema; y, **II. CONSIDERANDO Primero.** - Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto por **TURISMO ERICK EL ROJO SOCIEDAD ANÓNIMA**, de fecha catorce de agosto de dos mil veintiuno, obrante a fojas ciento setenta y tres del expediente judicial digital, contra la sentencia de vista, contenida en la resolución número cinco, de fecha veinticinco de junio de dos mil veintiuno, obrante a fojas ciento sesenta del expediente judicial digital, que **confirmó** la sentencia apelada, contenida en la resolución número seis, de fecha quince de febrero de dos mil diecinueve, obrante a fojas ciento diez del expediente principal, que declaró **infundada** la demanda; para cuyo efecto se debe proceder a verificar los requisitos de admisibilidad y procedencia de dicho medio impugnatorio, conforme a los artículos 387° y 388° del Código Procesal Civil, modificados por el artículo 1° de la Ley N° 29364, de aplicación supletoria a los procesos contenciosos administrativos, concordados con los artículos 34° inciso 3) y 35° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo. **Segundo.** - El derecho a los medios impugnatorios constituye una de las manifestaciones fundamentales del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, proclamado como derecho y principio de la función jurisdiccional en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, que garantiza que a ninguna persona se le prive de los recursos previstos por el