



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

SUMILLA: *“Sedapal no puede alegar que no es responsable de las deficiencias detectadas por la Municipalidad recurrente, en las obras realizadas en la vía pública, aunque estas hayan sido ejecutadas por un contratista, pues la responsabilidad es solidaria”.*

Lima, trece de agosto
de dos mil veinte.

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. -----**

I. VISTA: La causa número nueve mil doscientos noventa y ocho – dos mil dieciocho; en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha; integrada por los señores Jueces Supremos Pariona Pastrana – Presidente, Toledo Toribio, Yaya Zumaeta, Bustamante Zegarra y Linares San Román; luego de verificada la votación de acuerdo a ley, se emite la siguiente sentencia:

1.1. OBJETO DEL RECURSO DE CASACIÓN

Se trata del recurso de casación interpuesto a fojas doscientos sesenta y siete por la demandada **Municipalidad Distrital de San Martín de Porres** contra la sentencia de vista, expedida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte dictada el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, obrante a fojas doscientos cuarenta y tres, *en el extremo* que **revocó** la sentencia de primera instancia, comprendida en la resolución número quince, de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento sesenta y cuatro, que declaró **infundada** la demanda, y reformándola la declara **fundada**; en consecuencia, **nula** la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDM/MDSMP del cuatro de junio de dos mil catorce, y la Resolución de Sanción N° 002620-SGOP/GDU/MDSMP del veintiocho de marzo de dos mil catorce.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

**1.2. CAUSALES POR LAS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE
EL RECURSO DE CASACIÓN**

1.2.1. Mediante auto calificadorio de fecha diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, obrante a fojas sesenta y nueve del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declaró **PROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Distrital de San Martín de Porres**, por las siguientes causales:

- a) **Infracción normativa de los artículos 10 y 14 de la Ordenanza N° 275-C/MC por aplicación indebida;** refiere que, la Sala Superior ha aplicado erróneamente la Ordenanza N° 275-C/MC de la Municipalidad de Comas, debiendo haberse aplicado la Ordenanza N° 259-MDSP, por lo que se concluye que es nulo todo lo actuado en la sentencia de vista. Precisa que, aun cuando los trabajos hayan sido realizados por una empresa contratista, como señala la propia demandante, el Servicio de Agua Potable y de Alcantarillado de Lima - Sedapal es responsable de las infracciones cometidas en la medida que no se le exime de la responsabilidad de supervisión de la correcta ejecución de la obra por parte de la contratista, por lo que es responsable de la idónea ejecución de las obras por parte de la contratista. Agrega que dicha empresa es la única prestadora de servicios de saneamiento, y las fisuras, agrietamiento y hendiduras encontradas en dicho lugar le pertenecen, hechos que no han sido negados por la parte demandante, por lo que se colige efectivamente que dicha entidad fue la que realizó los trabajos en la vía pública, en esa medida se le aplicó la resolución de sanción, respetando el principio del debido procedimiento, lo que no se ha tomado en cuenta en la sentencia expedida. Precisa que, la sentencia de vista no ha tomado en consideración que el proceso sancionador seguido contra el Servicio de Agua Potable y de Alcantarillado de Lima - Sedapal, ha respetado todas las etapas requeridas, en la medida que se inició de oficio cumpliéndose con levantar el Acta de Constatación, acreditándose



SENTENCIA
CASACIÓN N°9298 - 2018
LIMA NORTE

la presentación de los diferentes recursos administrativos previsto en la Ley N° 27444, recurso de apelación que fue desestimado mediante Resolución Gerencial, es decir, se le otorgó al hoy demandante todas las garantías necesarias para su defensa.

- b) Infracción normativa del artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú y el artículo 122 inciso 3 del Código Procesal Civil, concordante con lo señalado en el artículo 364 del Código Procesal Civil;** sostiene que, la sentencia de vista contiene una deficiente e insuficiente motivación, por cuanto de las premisas de las que el Colegiado parte para resolver la controversia, no ha sido debidamente analizada respecto de su validez jurídica, además no se ha explicado las razones de hecho y de derecho aplicables al caso concreto. Asimismo, precisa que la Sala Superior no ha motivado debidamente las pruebas aportadas por su representada que se circunscribe básicamente en que la Municipalidad es un órgano de gobierno local que goza de plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y que la resolución materia de nulidad ha sido emitida de conformidad con el procedimiento vigente y con la debida fundamentación, sin vulnerar derechos fundamentales y contiene la debida valoración de los elementos de prueba recabados en el procedimiento administrativo.

II. CONSIDERANDO

PRIMERO: ANTECEDENTES

Previo al análisis y evaluación de la causal expuesta en el recurso de casación, resulta menester realizar un breve recuento de las principales actuaciones procesales:



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

1.1. DEMANDA: Mediante escrito de fecha cinco de setiembre de dos mil catorce, obrante a fojas dieciocho, subsanado a fojas cuarenta y nueve, el **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal (en adelante Sedapal)**, interpone demanda contenciosa administrativa, solicitando, lo siguiente:

Pretensión principal: se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDM/MDSMP del cuatro de junio de dos mil catorce.

Pretensión accesoria: se declare la nulidad de la Resolución de Sanción N° 002620-SGOP/GDU/MDSMP del veintiocho de marzo de dos mil catorce.

1.2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA: Con escrito de fecha veintiséis de mayo de dos mil quince, obrante a fojas cincuenta y nueve, la demandada Municipalidad Distrital de San Martín de Porres absuelve la demanda, solicitando que la misma sea declarada improcedente o infundada.

1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA: Emitida por el Tercer Juzgado Civil – MBJ Condevilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento sesenta y cuatro, que declaró **infundada** la demanda.

1.4. SENTENCIA DE VISTA: Emitida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fecha dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, obrante a fojas doscientos cuarenta y tres, **revocó** la sentencia de primera instancia, de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, *en el extremo* que declaró **infundada** la demanda, y **reformándola** la declaró **fundada**; en consecuencia, **nula** la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDM/MDSMP del cuatro de junio de dos mil catorce, y la Resolución de Sanción N° 002620-SGOP/GDU/MDSMP del veintiocho de marzo de dos mil catorce.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

SEGUNDO: ANOTACIONES PREVIAS SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN

2.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que 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 bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido.

2.2. En ese entendido la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes el control de derecho, velando por su cumplimiento *“y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional.”*¹, revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los Jueces de Casación cuestionar que los Jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

2.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, siendo más 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.

¹ HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, página 166.



SENTENCIA
CASACIÓN N°9298 - 2018
LIMA NORTE

2.4. Ahora bien, habiéndose admitido el recurso de casación por infracción normativa de carácter procesal (***Infracción normativa del artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú y el artículo 122 inciso 3 del Código Procesal Civil, concordante con el artículo 364 del Código Procesal Civil***), como de naturaleza material (***Infracción normativa de los artículos 10 y 14 de la Ordenanza N° 275-C/MC, por aplicación indebida***), corresponde en primer lugar iniciar con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal, desde que, si por ello se declarara fundado el recurso, carecería de objeto emitir pronunciamiento en torno a la infracción normativa material invocada por la parte recurrente en el escrito de su propósito y, si por el contrario, se declarara infundada la referida infracción procesal, correspondería emitir pronunciamiento respecto de la infracción normativa material.

PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA INFRACCIÓN NORMATIVA DE NATURALEZA PROCESAL

TERCERO: INFRACCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 139 INCISO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y EL ARTÍCULO 122 INCISO 3 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL, CONCORDANTE CON EL ARTÍCULO 364 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL

3.1. En cuanto al **derecho al debido proceso**, este no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos de este: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta en: El derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural,



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

proceso preestablecido por Ley, derecho a la cosa juzgada, al juez imparcial, derecho a la pluralidad de instancia, derecho de acceso a los recursos, al plazo razonable; derecho a la motivación, entre otros.

3.2. Sobre motivación de las resoluciones judiciales, Roger Zavaleta Rodríguez en su libro “La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica”², precisa que: *“Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. (...)”*.

3.3. Con relación a este asunto (sobre motivación de las resoluciones judiciales), 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. 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 ya decididas por los jueces ordinarios.*

² Roger E. Zavaleta Rodríguez, “La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica”, Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, pág. 207-208.



SENTENCIA
CASACIÓN N°9298 - 2018
LIMA NORTE

En tal sentido, (...) el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha violado o no el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, de modo que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso en cuestión sólo pueden ser evaluados para contrastar las razones expuestas, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. Esto, porque en este tipo de procesos al juez constitucional no le incumbe el mérito de la causa, sino el análisis externo de la resolución, a efectos de constatar si ésta es el resultado de un juicio racional y objetivo donde el juez ha puesto en evidencia su independencia e imparcialidad en la solución de un determinado conflicto, sin caer ni en arbitrariedad en la interpretación y aplicación del derecho, ni en subjetividades o inconsistencias en la valoración de los hechos”.

3.4. Así, se entiende que el deber de motivación de las resoluciones judiciales, que es regulado por el **artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Estado**, 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, tal como lo establecen los artículos 50³ inciso 6, 122⁴ incisos 3 y 4 del Código

³ Artículo 50.- Son deberes de los Jueces en el proceso:

6. Fundamentar los autos y las sentencias, bajo sanción de nulidad, respetando los principios de jerarquía de las normas y el de congruencia.

El Juez que inicia la audiencia de pruebas concluirá el proceso, salvo que fuera promovido o separado. El Juez sustituto continuará el proceso, pero puede ordenar, en resolución debidamente motivada, que se repitan las audiencias, si lo considera indispensable.

⁴ Artículo 122 del Código Procesal Civil. Las resoluciones contienen:



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

Procesal Civil y el artículo 12⁵ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y, dicho deber implica que los juzgadores señalen 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; además, aquello debe concordarse con lo establecido en el artículo 22⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regula acerca del carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

3.5. Entonces, como se observa de la sentencia de vista, que el pronunciamiento ha surgido como consecuencia de describir lo que es materia del recurso de apelación y los agravios propuestos por Sedapal, en tanto que la sentencia de primera instancia le fue adversa; así, luego de ello, en el punto número uno del tercer considerando se menciona lo que es materia de discusión en el presente proceso, esto es, se señala lo pretendido por la parte demandante. En los puntos dos y tres, la Sala de mérito hace alusión a las normas que justifican su pronunciamiento, como son: el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, el artículo 148 de la

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

⁵ Artículo 12° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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.

⁶ Artículo 22.- Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial. Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso de que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

Constitución Política del Perú, así como los artículos 10, 14 y 16 de la Ordenanza N° 275-C/MC⁷.

3.6. Asimismo, se observa en el punto cuatro de la sentencia recurrida, que el Colegiado Superior procedió a describir los hechos ocurridos que originaron la imposición de la multa de 200% de la UIT, así como la medida complementaria que tenía que cumplir la empresa demandante y, en el punto cinco, hace referencia a lo establecido en el artículo 24 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, ello, con la finalidad de recalcar que en el presente caso la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres no cumplió con remitir el expediente administrativo; así, atendiendo a esto último señalado, la Sala Superior pudo concluir que se presumía la veracidad de los hechos alegados por Sedapal, en el sentido que los trabajos de reparación fueron ejecutados por una contratista, en una fecha anterior de la cual no se tenía certeza, por ello, no se podía determinar si la empresa demandante era responsable de los hechos imputados; por tanto, estableció que las resoluciones administrativas cuestionadas, se encontraban inmersas en causal de nulidad.

3.7. Por consiguiente, se desprende que los argumentos expuestos en la sentencia de vista son consecuencia de las alegaciones expuestas por las partes, y de los medios probatorios que estas aportaron al proceso. Entonces, sin perjuicio de que el criterio adoptado por la Sala Superior sea correcto o no, se concluye que la sentencia recurrida contiene la suficiente justificación fáctica y jurídica de la decisión adoptada, en tal sentido no se vulneran los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado, ya que se cumplió con expresar las razones en las cuales basa su decisión de establecer que, en la infracción y sanción imputada a la demandante (reparar deficientemente la pista, veredas y otros, con una multa de 200% de la UIT y medida complementaria), no se encontraba plenamente determinada la autoría de Sedapal, es decir, que la empresa demandante haya cometido el hecho infractor; es más, tampoco se ha

⁷ Norma que aprueba el Régimen de Aplicación y Sanciones - RAS y Cuadro Único de Infracciones y Sanciones - CUIS de la Municipalidad Distrital de Comas.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

justificado apropiadamente cómo se habría vulnerado el artículo 364 del Código Procesal Civil; motivo por el cual resulta **infundada** la infracción normativa propuesta.

PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA INFRACCIÓN NORMATIVA DE ÍNDOLE MATERIAL

CUARTO: INFRACCIÓN NORMATIVA DE LOS ARTÍCULOS 10 Y 14 DE LA ORDENANZA N° 275-C/MC, POR APLICACIÓN INDEBIDA.

4.1. Acerca de la **aplicación indebida** de una norma material⁸, doctrinariamente se ha señalado que: *“hay aplicación indebida cuando se actúa una norma impertinente a la relación fáctica establecida en el proceso. El Juez ha errado en la elección de la norma, ha errado en el proceso de establecer la relación de semejanza o de diferencia que existe entre el caso particular concreto, jurídicamente calificado y la hipótesis de la norma”*⁹, asumiendo similar posición Carlos Calderón y Rosario Alfaro, quienes refieren que: *“Existirá aplicación indebida (...) cuando se aplica una norma legal de manera errónea a determinado caso. Hay aquí una norma (la defectuosa) aplicada y una norma (la correcta) que se ha dejado de aplicar”*¹⁰. Asimismo, Jorge Carrión Lugo precisa que esta infracción se puede presentar no solo en el supuesto antes descrito, sino además en otros, a saber: *“a) Cuando se aplica al caso una norma que no lo regula, dejando de observar la norma verdaderamente aplicable, la cual es violada lógicamente por inaplicación. Es decir, se aplica una norma impertinente en vez de la que jurídicamente corresponde. (...) b) Cuando se aplica al caso materia del litigio una norma derogada en sustitución de la vigente. c) Cuando no se aplica una norma jurídica nacional por entender que la norma aplicable es la extranjera, (...) d) (...) cabe la causal consistente en la aplicación indebida del*

⁸ Casación N° 3820-2014-Lima, cuarto considerando.

⁹ SANCHEZ-PALACIOS PAIVA, Manuel “El Recurso de Casación Civil” en Revista Praxis. Cultural Cuzco S.A. Editores. Lima, 1999, página.62.

¹⁰ CALDERÓN, Carlos y ALFARO, Rosario. *La Casación Civil en el Perú*. Doctrina y Jurisprudencia”. Editora Normas Legales S.A.A Trujillo, Perú, 2001, página 112.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

principio relativo a la jerarquía de las normas (...) e) Finalmente, (...) se subsume el caso en que una sentencia resuelva un litigio aplicando una norma en sentido contrario a su propio texto”¹¹.

4.2. Estando a ello, conviene mencionar que el primer párrafo del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, acerca de la autonomía municipal, señala: *“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”.*

4.3. Acerca de ello, el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 00025-2014-AI/TC, fundamento 16, ha sostenido lo siguiente: *“(...) este Tribunal añadió lo siguiente sobre la autonomía de los gobiernos locales que establece el artículo 194 de la Constitución:*

a. La autonomía política consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes.

b. La autonomía administrativa consiste en la facultad de organizarse internamente, así como de determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

c. La autonomía económica consiste en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como de aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto”.

[Resaltado agregado]

¹¹ CARRION LUGO, Jorge *“El Recurso de Casación”* en Revista Iustitia Et Ius. Año 1, N°1, 2001. UNM SM. Oficina General del Sistema de Bibliotecas y Biblioteca Central, páginas 33 y 34.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

4.4. Entonces, habiendo quedado aclarado que cada municipalidad tiene autonomía para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia; se evidencia que el pronunciamiento de la Sala de mérito, de acuerdo a lo señalado en el punto tres del tercer considerando de la sentencia recurrida, tuvo como sustento lo dispuesto en los artículos 10¹², 14¹³ y 16¹⁴ de la Ordenanza N° 275-C/MC, Norma que aprueba el Régimen de Aplicación y Sanciones - RAS y Cuadro Único de Infracciones y Sanciones - CUIS de la **Municipalidad Distrital de Comas**.

4.5. Estando a ello, en el caso que nos ocupa ha quedado evidenciado que la infracción por la que fue sancionada la empresa demandante, se cometió en la jurisdicción del distrito de San Martín de Porres¹⁵; por ende, es fácil concluir que la decisión adoptada por la Sala Superior resultó de la aplicación indebida de la Ordenanza N° 275-C/MC, norma que compete a la Municipalidad Distrital de Comas; por tanto, esta última no resultaba aplicable al caso de autos, sino la Ordenanza N° 259-MDSMP; en consecuencia, la infracción normativa, materia de análisis, debe declararse **fundada**.

QUINTO: ACTUACIÓN EN SEDE DE INSTANCIA

5.1. Como se observa de la demanda, lo pretendido por Sedapal consiste en que se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDM/MDSMP de fecha cuatro de junio del dos mil catorce, y accesoriamente se declare la nulidad

¹² “infracción toda conducta omisiva o activa que implique el incumplimiento total o parcial de las disposiciones administrativas de competencia municipal vigentes al momento de su comisión”.

¹³ “se inicia ante la constatación del incumplimiento, total o parcial, de las disposiciones municipales administrativas. Es promovido de oficio por la Sub Gerencia de Control Municipal en el marco de sus funciones o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia”.

¹⁴ “El personal que participe en las diligencias de inspección, de ser el caso, levantará el acta correspondiente, la cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 156° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Adicionalmente, se deberá consignar cualquier otra indicación que sea necesaria con el objeto de precisar los sucesos ocurridos al momento de efectuar la diligencia, a fin de no caer en aspectos subjetivos que puedan perjudicar la naturaleza de la fiscalización. (...) Antes de finalizar la redacción del acta, se deberá indicar al intervenido que tiene derecho a incluir en ella sus apreciaciones sobre la diligencia, debiéndose incluir un resumen sobre lo que éste manifieste. (...) Las reglas precedentes son de aplicación a cualquier acta que se levante en el marco de la presente Ordenanza”.

¹⁵ Cruce de la avenida Canadá con jirón Sao Paulo N° 1826-A, AA.HH. Urb. Perú – San Martín de Porres (Por reparar deficientemente la pista, vereda y otros – Código 8.02.06 de la Ordenanza N° 259-MDSMP).



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

de la Resolución de Sanción N° 002620-SGOP/GDU/MDSMP del veintiocho de marzo del dos mil catorce.

5.2. Atendiendo a ello, conviene describir lo sucedido en el procedimiento administrativo que originó las resoluciones, materia de revisión, en el presente proceso contencioso administrativo, así tenemos:

- Mediante Acta de Constatación N° 006249¹⁶ del veintiocho de marzo de dos mil catorce, el personal de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porras, detectó que en el *“cruce de la avenida Canadá con el Jr. Sao Paulo N.° 1826-A AA. HH. Urb. Perú – SMP., se constató que se ha intervenido en un área 4.10 m x 3.00 m aprox. del pavimento de concreto observándose que se encuentran fisuras y hundimiento lo cual se demuestra que se ha efectuado una reparación defectuosa del área de vía pública intervenida”*, lo que constituye una infracción al Código N.° 8.02.06, denominada: “Reparar deficientemente la pista, veredas y otros”, ello, correspondiente a la Ordenanza N° 259-MDSMP.
- Producto de la infracción antes citada, con fecha veintiocho de marzo de dos mil catorce, se expide la Resolución de Sanción N° 002620-DGOP/GDU//MDSMP¹⁷, por la que se impone una multa correspondiente al 200% del valor de la UIT, vigente a dicha época, la misma que equivale a S/ 7,200.00 (siete mil doscientos soles), y como medida complementaria, se requiere a la infractora “ejecutar la reparación”.
- Interpuesto el recurso de apelación contra la resolución de sanción emitida, este, es declarado infundado por medio de la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDU/MDSMP¹⁸ del cuatro de junio de dos mil catorce.

¹⁶ Fojas 126.

¹⁷ Fojas 97.

¹⁸ Fojas 44.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

5.3. Entonces, habiéndose descrito lo sucedido en vía administrativa, es conveniente dar respuesta a los agravios propuestos en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia; así, se advierte que uno de los cuestionamientos planteados por la parte demandante consiste en el hecho que la infracción imputada no puede ser atribuible a Sedapal.

Al respecto, el **artículo 8 de la Ordenanza N° 259-MDSMP** establece lo siguiente: *“Las sanciones administrativas son de carácter personal, no obstante, cuando el cumplimiento de las disposiciones municipales corresponda a varias personas conjuntamente, éstas responderán en forma solidaria a las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan”*.

Asimismo, se debe tener en cuenta lo prescrito en el artículo 1983 del Código Civil, relacionado con la responsabilidad solidaria, el cual señala: *“Si varios son responsables del daño, responderán solidariamente. Empero, aquel que pagó la totalidad de la indemnización puede repetir contra los otros, correspondiendo al juez fijar la proporción según la gravedad de la falta de cada uno de los participantes. Cuando no sea posible discriminar el grado de responsabilidad de cada uno, la repartición se hará por partes iguales”*. (Subrayado agregado)

Incluso, el artículo 1186 del Código Civil establece que *“**El acreedor puede dirigirse contra cualquiera de los deudores solidarios o contra todos ellos simultáneamente. Las reclamaciones entabladas contra uno no serán obstáculo para las que posteriormente se dirijan contra los demás, mientras no resulte pagada la deuda por completo**”*. (Resaltado añadido).

5.4. De igual forma, es necesario remarcar que el artículo 166 de la Ley N° 27444, acerca de los medios de prueba, precisa que: *“Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede: (...) 4. **Consultar** documentos y **actas**. 5. **Practicar inspecciones oculares**”*



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

(Resaltado agregado); por tanto, de aquello se observa que un acta tiene valor probatorio para la Administración; por ende, acerca de los hechos constatados por el inspector de la Municipalidad demandada, que se encuentra contenido en el Acta de Constatación N° 006249, correspondía a Sedapal demostrar que no cometió la infracción imputada (*Código N.º 8.02.06, denominada: “Reparar deficientemente la pista, veredas y otros”, ello, correspondiente a la Ordenanza N° 259-MDSMP*); por ello, no resulta razonable alegar que, en el presente caso, debió demostrarse que Sedapal cometió la citada infracción; esto es así, pues, se advierte que en diversas ocasiones la aludida empresa pretende desviar la responsabilidad de la sanción que se le imputa manifestando que aquella debe dirigirse contra una concesionaria, pero como se ha indicado en las normas indicadas, la responsabilidad recae en Sedapal.

5.5. Por otro lado, la empresa demandante cuestiona la competencia que tendría la Subgerencia de Obras Públicas de la Municipalidad Distrital de San Martín para que realice la inspección en la obra que originó la infracción imputada a Sedapal; respecto de ello, se verifica del artículo 101 de la Resolución de Alcaldía N° 016-2011/MDSMP¹⁹, que dicha norma establece lo siguiente: *“Son funciones de la Sub Gerencia de Obras Privadas: (...) c) Autorizar y supervisar las obras que ejecutan las empresas prestadoras de servicios públicos o privados en áreas de dominio público. (...) j) Resolver las solicitudes y expedientes administrativos relacionados con la fiscalización urbana”*; en ese sentido, lo argumentado por la demandante respecto de que la Subgerencia de Obras Privadas no tendría competencia para efectuar inspecciones de obra, termina siendo incorrecto, por lo que, se desprende que los actos administrativos emitidos por la Subgerencia antes indicada resultan siendo válidas.

5.6. En cuanto a la intervención de testigos o trabajadores que la parte demandante considera que debieron participar al momento de la fiscalización, ello, también resulta incorrecto; pues, aquello no resta validez al Acta de

¹⁹ Modificado con Ordenanza N° 311-MDSMP



SENTENCIA
CASACIÓN N° 9298 - 2018
LIMA NORTE

Constatación N° 006249, toda vez que, como se ha indicado en el punto 5.4 de la presente casación, la mencionada acta tiene valor probatorio; más aún, si la parte actora pudo interponer el recurso de apelación correspondiente a efectos de refutar los hechos imputados; además, que es responsabilidad de la propia empresa Sedapal efectuar las verificaciones pertinentes de las obras que esta ejecute, ya sea de forma directa o a través de terceros.

5.7. Finalmente, referente al cuestionamiento, en el sentido de que los actos administrativos constituyen copias simples, aquello termina siendo erróneo; pues, de lo descrito en el punto 5.2 de la presente casación, tanto el Acta de Constatación N° 006249 como la Resolución de Sanción N° 002620-DGOP/GDU//MDSMP son copias certificadas que la propia Municipalidad Distrital acompañó; y, en cuanto a la Resolución de Gerencia N° 92-2014-GDU/MDSMP es la misma que Sedapal adjuntó, tal como aparece del escrito de subsanación, obrante a fojas cuarenta y nueve, y que correspondería a la copia que le fue entregada al momento en que fue notificada con dicha resolución; por consiguiente, todo lo expuesto conlleva a determinar que las resoluciones administrativas no se encuentran afectadas de alguna causal de nulidad prevista en el artículo 10 de la Ley N° 27444, por lo que, esta Sala Suprema actuando en sede de instancia, procede a **confirmar** la sentencia apelada que declaró infundada la demanda.

III. DECISIÓN:

Por tales consideraciones; y en atención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 396 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, de aplicación supletoria al caso de autos; declararon: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Distrital de San Martín de Porres**, de fecha seis de diciembre de dos mil diecisiete, obrante a fojas doscientos sesenta y siete del expediente principal; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista, expedida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fecha dieciséis de octubre de



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N°9298 - 2018
LIMA NORTE

dos mil diecisiete, obrante a fojas doscientos cuarenta y tres, *en el extremo*, que **revocó** la sentencia apelada, de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, que declaró infundada la demanda, y **reformándola** la declaró fundada; y, **actuando en sede de instancia, CONFIRMARON** la sentencia de primera instancia dictada por el Tercer Juzgado Civil – MBJ de Condevilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, de fecha trece de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento sesenta y cuatro, que declaró **infundada** la demanda; en los seguidos por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal contra la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano*, conforme a ley; y *los devolvieron*. **Juez Supremo Ponente: Bustamante Zegarra.**

S.S.

PARIONA PASTRANA

TOLEDO TORIBIO

YAYA ZUMAETA

BUSTAMANTE ZEGARRA

LINARES SAN ROMÁN

Rpt/Cmp