



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
TERCERA SALA ESPECIALIZADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE : 2299-2017-0-1801-JR-CA-15
DEMANDANTE : ARMANDO ENRIQUE LEON MATOS
DEMANDADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA
MATERIA : nulidad de resolución administrativa.

SENTENCIA DE VISTA

RESOLUCIÓN NÚMERO CUATRO

Lima, dieciseis de agosto de dos mil veintitrés.-

Vista la causa en Audiencia Pública, con el Expediente Administrativo que acompaña a los autos. Interviene como Jueza Superior ponente, la señora Cabello Arce; y **CONSIDERANDO** :

PRIMERO : viene en apelación a esta instancia, la **sentencia** contenida en Resolución Número Seis, del 24 de enero de 2022, inserta de fojas 58 a 64 de autos, que declaró **Fundada** la demanda, NULAS la Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV de fecha 03 de noviembre de 2016, la Resolución Gerencial N° 561-2016-GFC/MDLV de fecha 19 de agosto de 2016 y la Resolución de Sanción N° 083577 del 20.07.2016. La apelación fue concedida a la entidad emplazada por resolución número Siete a fojas 77 de autos.

SEGUNDO.- El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito que sea anulada o revocada, total o parcialmente, conforme establece el artículo 364 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria al presente caso.

Sin embargo, en el trámite del recurso de apelación, se tiene en cuenta el aforismo "tantum devolutum quantum appellatum", según el cual el órgano judicial revisor solo se pronunciará sobre aquello que le es sometido en el recurso impugnatorio; es decir, respecto de los agravios y pretensión del apelante, que constituyen los parámetros sobre los cuales debe versar la absolución del grado

Asimismo, se tiene presente el PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA, contemplado en el Artículo VII Título Preliminar del Código Procesal Civil, según el cual el Juez conoce el derecho y debe aplicarlo aunque no haya sido invocado o lo haya sido en forma errónea, pero no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos a los alegados por las partes. En tal contexto, corresponde examinar si, en el caso que nos ocupa, la decisión apelada del A quo se encuentra ajustada a derecho.

TERCERO.- agravios expuestos por la parte apelante. -



En su recurso de apelación inserto de fojas 69 a 74, la entidad demandada expone :

i.- El A quo, al emitir la sentencia ha vulnerado el Principio Procesal de Congruencia, entre los hechos suscitados y la motivación esgrimida para determinar la nulidad de la Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV; en tanto el argumento del demandante es poco consistente y no desvirtúa las sanciones impuestas, pues las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea la sanción correspondiente.

CUARTO.- En el caso de autos, el demandante plantea las siguientes pretensiones: se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV de fecha 03 noviembre de 2016, que declaró IMPROCEDENTE por falta de legitimidad para obrar el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Gerencial N° 561-2016-GFC/MDLV de fecha 19 agosto 2016, que declaró IMPROCEDENTE por falta de legitimidad para obrar el recurso de reconsideración interpuesto contra la **Resolución de Sanción N° 083577** del 20 julio 2016, que la sanciona por la infracción Código N° 01-0101, esto es, "Abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento", aplicando una multa de S/. 1,580.00 soles y la medida complementaria de clausura temporal.

QUINTO : del examen de los actuados administrativos se advierte lo siguiente:

i. El **Informe N° 098-2016-JLRM-SGICS-GFC/MLV** de fecha 23 marzo 2016, se da cuenta de la Inspección Ocular llevada a cabo en fecha 22 marzo 2016, a horas 2:10 pm realizado en el establecimiento comercial ubicado en Av. Palermo 456, Puesto. 74-75 y conducido por Armando Enrique León Matos, de conformidad con la Ordenanza N° 033-MLV, en la que se solicitó la Licencia Municipal de Funcionamiento, en la cual el administrado señaló no tener los documentos solicitados, por ello se impuso la notificación preventiva N° 126671. (folio 66 E.A)

ii. El **Informe N° 932-2016-SICS-GFC/MLV** de fecha 20 de julio de 2016, indica que en fecha 20 de julio 2016 a horas 10:55 am, da cuenta de la inspección al establecimiento ubicado en Av. Palermo N° 456, Pto. 074-075, con giro Venta de carne, a fin verificar la notificación preventiva de la referencia, impuesta a Armando Enrique León Matos, con Ruc, 09313438, con **Código de Infracción 01-0101** por abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento y medida complementaria de clausura temporal de acuerdo a l Ordenanza N° 033-07-MDLV. (a folio 67 E.A)

iii. **Resolución de Sanción N° 083577** de fecha 20 julio 2016, que sanciona al demandante por incurrir en la infracción de **código N° 01-0101**, "Abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento", con multa de una 0.40 de 1 UIT (S/.1,1500.00) y medida complementaria de Clausura Temporal. (a folio 20 E.A)

iv. El **recurso de reconsideración** de fecha 25 de julio de 2016. (A folios 33 a 45 del EA)

v. La **Resolución Gerencial N° 561-2016- GFC/MDLV** de fecha 19 de agosto de 2016, que declaró IMPROCEDENTE el recurso de reconsideración interpuesto por la Presidenta del Consejo de Administración del Mercado Balconcillo. contra la Resolución de Sanción N° 083577 de fecha 20 de julio de 2016, en todos sus extremos por los considerandos expuestos.(folios 34 a 36 E.A.)

v. La **Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV** de fecha 03 de noviembre de 2016, que declaró IMPROCEDENTE por falta de legitimidad para obrar el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la Resolución Gerencial N° 561-2016-



GFC/MDLV ; confirmando en todos sus extremos las citadas resoluciones, agotando la vía administrativa. (a folios 06 a 08 de autos)

SEXTO .- marco jurídico de aplicación al caso.-

i. **Constitución Política del Perú** señala en el artículo 194º, "Las Municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)".

ii. **Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972**, en el artículo II del Título preliminar establece lo siguiente: "Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico".

El artículo 79º numeral 3.6 de la Ley N° 27972, señala como función específicas exclusivas de las municipalidades distritales: "Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación".

iii. **Ley N° 28976, Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento** en su artículo 4º, establece lo siguiente: "Están obligadas a obtener licencia de funcionamiento las personas naturales, jurídicas o entes colectivos, nacionales o extranjeros, de derecho privado o público, incluyendo empresas o entidades del Estado, regionales o municipales, que desarrollen, con o sin finalidad de lucro, actividades de comercio, industriales y/o de servicios de manera previa a la apertura, o instalación de establecimientos en los que se desarrollen tales actividades."

Acorde con el **artículo 3** de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento -Ley N.º 28976-, la Licencia de Funcionamiento debe entenderse como la Autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas.

Al igual en el **artículo 9** de la referida ley, se precisa que: "Los mercados de abastos, galerías comerciales y centros comerciales deben contar con una sola licencia de funcionamiento en forma corporativa, la cual podrá ser extendida a favor del ente colectivo, razón o denominación social que los representa o la junta de propietarios, de ser el caso. Para tal efecto, deberá presentar una Declaración Jurada del cumplimiento de las condiciones de seguridad u obtener el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones respectivo de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la presente Ley.

A los módulos, stands o puestos les será exigible únicamente una Inspección Técnica de Seguridad de Edificaciones posterior al otorgamiento de la licencia de funcionamiento. (...)"

iv. De igual forma, el artículo 248º del TUO de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece en su artículo 248º lo siguiente:

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)**4. Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.(...)"

v. **Ordenanza N° 033-2007-MDLV**-Aprueban el Nuevo Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la Función Fiscalizadora y el Cuadro de Infracciones y



Escala de Multas Administrativas de la Municipalidad, en la cual se tipifica la infracción con Código 01-0101, como sigue: (Monto Multa S/ 1,580.00 - Base de Cálculo UIT 3,950.00)

CÓDIGO	INFRACCIÓN	SANCIÓN		
		OBSERVACIONES	% UIT	MEDIDA COMPLEMENTARIA
01-0101	Abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento, u operar con autorización municipal de funcionamiento vencida.	Notificación Preventiva	40%	Clausura Temporal

SÉTIMO : en el caso de autos, el Juez A quo ha estimado la demanda, al concluir que la entidad demandada en las resoluciones impugnadas Resolución Gerencial N° 561-2016-GFC/MDLV y Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV, se limita a citar normativa aplicable al caso, pero no cumple con subsumirlas a los hechos, al final no determina si la autorización con la que cuenta dicho establecimiento comercial es válida o no, vulnerando el derecho al debido procedimiento del actor.

A su vez, la entidad demandada en sus agravios manifiesta que existiría incongruencia entre los hechos suscitados y los argumentos que sustentan el pronunciamiento del Juez para determinar la nulidad; en tanto, el argumento expuesto por el demandante es poco consistente y no desvirtúa las sanciones impuestas, pues las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea la sanción correspondiente.

OCTAVO : Sobre lo alegado por ambas partes, es de precisar en primer término que el argumento central de defensa del accionante tanto al interponer la demanda, como también en sede administrativa es el **no haber incurrido en la conducta infractora que se le atribuye**, puesto que su puesto SI cuenta con la respectiva licencia de funcionamiento para operar, dado que el Mercado cuenta con Licencia única para operar.

NOVENO : Respecto al Principio de Congruencia, diversos tratadistas han escrito sobre el tema, como el Jurista H. Devis , quien lo define así: "Es el principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto, en cualquier sentido, por el juez en la sentencia y las pretensiones y excepciones planteadas por las partes (en los procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso- administrativos) y entre la sentencia y las imputaciones formuladas al procesado y las defensas formuladas por este contra tales imputaciones". (Teoría General del Proceso. Aplicable a toda clase de procesos- H. Devis. 1984]. Citado en el artículo: La Congruencia procesal en la tenencia del niño, niña o adolescente, artículo de Jorge Pariasca Martínez, en Rev. Llapanchikpaq: Justicia. 30 junio 2022. En la web. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/lj/article/view/591/798>.



Para el jurista Peyrano consiste en : “La congruencia es – la exigencia de que medie identidad entre la materia, partes y hechos de una litis incidental o sustantiva y lo resuelto por la decisión jurisdiccional que la dirima”. (P. 64) [El Proceso Civil. Principios y Fundamentos- J.W. Peyrano 1978]. Citado en el artículo: La Congruencia procesal en la tenencia del niño, niña o adolescente, artículo de Jorge Pariasca Martínez, en Rev. Llapanchikpaq: Justicia. 30 junio 2022. En la web. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/lj/article/view/591/798>.

En esa línea, sobre el Principio de Congruencia Procesal, nuestro Código Procesal Civil, (de aplicación supletoria al proceso) en su artículo VII del Título Preliminar, establece lo siguiente : “El juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o haya sido erróneamente. Sin embargo, no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2605-2014-PA/TC, de fecha 21 noviembre 2017, señaló respecto al Principio de Congruencia lo siguiente : “Este Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de congruencia es uno que rige la actividad procesal, y obliga al órgano jurisdiccional a pronunciarse sobre las pretensiones postuladas por los justiciables (STC Exp. 1300-2002-HC/TC, Fundamento 27). Dicho principio garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes. (STC Exp. 7022-2006-PA/TC, Fundamento 9).

DÉCIMO : En el presente caso, de los actuados administrativos se ha verificado que el demandante es titular de un puesto de mercado ubicado dentro de la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda., ubicado en Av. Palermo N° 456, puesto 074-075, Distrito La Victoria, el mismo que al momento de la inspección se constató que tenía el giro de venta de carne.

De autos aparece también que la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda. SI contaba con la autorización de funcionamiento expedida por la Municipalidad Distrital de La Victoria, la misma que aparece inserta a folios 25 del EA, – Autorización Municipal de Apertura de Establecimiento-, expedido a favor de la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda., con nombre comercial: Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda., para desarrollar el giro de “Mercado Cooperativo”, en su local ubicado en Av. Palermo N° 456, Distrito La Victoria, con un área autorizada de 2,269 m², que fue expedido en fecha 28/03/2001 al amparo de la Resolución N° 000573-01, con número de Autorización N° 003718.



DÉCIMO PRIMERO : respecto a la licencia de funcionamiento, la Ley marco de Licencia de funcionamiento **Ley N° 28976**, y el Decreto Supremo N° 046-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada, en su artículo 9° establecían que los mercados de abastos, galerías comerciales y centros comerciales pueden elegir entre contar con una sola licencia de funcionamiento en forma corporativa, la cual puede ser extendida a favor del ente colectivo (...) o contar con una licencia de funcionamiento individual por cada módulo, stand o puesto.

De tal disposición se colige que cuando el Mercado, que es la matriz del establecimiento donde esta ubicado el puesto del actor, ha optado por contar con una Licencia de funcionamiento Corporativa, ya NO resulta exigible que cada puesto del mercado cuente con una licencia individual.

Por esta razón, en el caso de autos puede concluirse que a la fecha de la comisión de los hechos, esto es, el 22 de marzo de 2016, el puesto comercial del demandante SI contaba con autorización municipal de funcionamiento, motivo por el cual **no estaba** inmerso en la infracción imputada descrita en el código 01-0101: "Abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento, u operar con autorización municipal de funcionamiento vencida."

DÉCIMO SEGUNDO : Sin embargo, en la Resolución de Sanción Administrativa N° 083577, materia de impugnación, la infracción que se imputó a la administrada es la conducta tipificada con el código 01-0101: "Abrir el establecimiento sin contar con la respectiva autorización municipal de funcionamiento, u operar con autorización municipal de funcionamiento vencida", siendo evidente que el Administrado no ha incurrido en la conducta tipificada, puesto que como ya se anotó, la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda., autorizada para desarrollar el giro de "Mercado Cooperativo", en su local ubicado en Av. Palermo N° 456, Distrito La Victoria, a cargo de todos los puestos que la conformaban, entre ellas el puesto del actor, SI contaba con licencia de funcionamiento corporativa, conforme se verifica de la instrumental que corre a folios 25 del EA, Autorización Municipal de Apertura de Establecimiento, expedida por la Municipalidad Distrital de La Victoria, demandada en el presente proceso.

DÉCIMO TERCERO .- Sin perjuicio de lo resuelto en los fundamentos precedentes, cabe mencionar que en el procedimiento administrativo, el demandante se apersonó a través de la representante del Mercado , siendo esta la Presidenta de la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda. , quien en todo momento tanto en su escrito de descargo, reconsideración y apelación, sostiene que éste establecimiento



comercial Mercado Balconcillo contaba con "autorización municipal de apertura de establecimiento", y por ello la sanción impuesta era arbitraria.

Sin embargo, pese a los argumentos de defensa emitidos por la Presidenta del mercado en mención, la Municipalidad demandada no ha cumplido con emitir un debido pronunciamiento sobre la validez de la autorización municipal de apertura de establecimiento que fuera otorgada por la misma municipalidad en el año 2001, limitándose a pronunciarse por un tema formal de falta de representación, afirmando que la Presidenta del Mercado Balconcillo carecía de legitimidad para obrar, pues su representación no estaba acreditada a decir de la entidad demandada.

DÉCIMO CUARTO :sobre el particular, revisados los actuados administrativos se puede ver que en el escrito de descargo, la Presidenta del Consejo de Administración del Mercado cumplió con presentar copia la Partida Registral N° 03006802 del registro de personas Jurídicas en cuyo asiento C00019 rubro nombramiento de mandatarios, aparece la instalación de Consejo de Administración, y el nombre de la señora Martha Mendevil Salcedo figura como Presidenta de la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo LTDA..

Por ello, no es cierto que la Presidenta de la Cooperativa de Servicios Múltiples Mercado Balconcillo Ltda. la señora Martha Mendevil Salcedo carezca de falta de legitimidad para obrar, como sostuvo la entidad municipal demandada en las resoluciones que resolvieron los recursos presentados por la representante de la demandante, (reconsideración y apelación) . Por tanto, lo resuelto en las resoluciones cuestionadas carece de fundamento fáctico y legal.

DÉCIMO QUINTO : conforme a lo expuesto, se concluye que en el presente caso, el Juez A quo si ha cumplido con su deber de emitir su pronunciamiento acorde al Principio de Congruencia, el cual rige la actividad procesal, pues cumplió con pronunciarse sobre todas las pretensiones postuladas por las partes, por lo que el Juez ha resuelto el caso sin omitir, alterar o exceder las pretensiones en las que viene propuesta la demanda y la contestación de la misma; por tanto lo resuelto por el A quo en la sentencia es acorde a las pretensiones planteadas por las partes y las defensas formuladas por estas.

DÉCIMO SÉTIMO : cabe resaltar que la conclusión a la que arriba este Colegiado no significa negar, ni desconocer la facultad de la autoridad municipal para velar por el cumplimiento de las normas ediles, en el ejercicio de sus atribuciones, pero dicha facultad tiene necesariamente que ser ejercida dentro de los cánones de la legalidad, y respetando las reglas del debido procedimiento administrativo sancionador.



DÉCIMO OCTAVO .- En consecuencia de todo lo expuesto se determina que la sentencia venida en grado se encuentra expedida con arreglo a derecho, toda vez que se encuentra acreditado que al expedir las resoluciones cuestionadas, la Administración ha incurrido en causal de nulidad contemplada en el inciso 1) del artículo 10° de la Ley N° 27444; quedando desvirtuados los argumentos que sustentan el recurso de apelación.

Por tales consideraciones; en aplicación de las normas legales precitadas, este Colegiado, **RESUELVE: CONFIRMAR la Sentencia** apelada contenida en la Resolución número Seis de fecha 24 enero 2022, inserta de fojas 58 a 64 de autos, que declaró **FUNDADA** la demanda, en consecuencia, **NULAS** la Resolución de Gerencia Municipal N° 067-2016-GM/MLV de fecha 03 de noviembre de 2016, la Resolución Gerencial N° 561-2016-GFC/MDLV de fecha 19 de agosto de 2016 y la Resolución de Sanción N° 083577 del 20 de julio de 2016. En los seguidos por Armando Enrique León Matos con la Municipalidad Distrital de La Victoria, sobre nulidad de resolución administrativa. NOTIFIQUESE.-

CABELLO ARCE

MONZÓN VALENCIA

ENCINAS LLANOS