



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

Sumilla: Sedapal no puede alegar que no es responsable de la infracción detectada por la Municipalidad recurrente, aunque estas hayan sido ejecutadas por un contratista, pues la responsabilidad es solidaria.

Lima, catorce de julio
de dos mil veintidós

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

VISTA; la causa número cuatrocientos doce guion dos mil veinte, en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha, a través de la plataforma virtual Google Hangouts Meet, integrada por los señores Jueces Supremos Quispe Salsavilca – Presidente, Yaya Zumaeta, Cárdenas Salcedo, Yalán Leal y Bustamante Zegarra; producida la votación con arreglo a Ley, se ha emitido la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO

Se trata del recurso de casación presentado por la parte demandada, Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, con fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, obrante de fojas doscientos diecinueve del principal, contra la **sentencia de vista** contenida en la resolución número once del nueve de setiembre de dos mil diecinueve, corriente de fojas ciento noventa y cinco, que **revocó** la sentencia apelada contenida en la resolución número seis de fecha veintiocho de setiembre de dos mil dieciséis, que declaró infundada la demanda y, reformándola, la declararon **fundada**; en consecuencia, nula la Resolución de Gerencia N° 125-2013-GCSC-MDMM y la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC, disponiendo el reenvío de los actuados a efectos de que la entidad administrativa proceda conforme a lo desarrollado precedentemente.

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

Mediante auto calificadorio de fecha tres de junio de dos mil veinte, la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, declaró



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

PROCEDENTE el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, por las siguientes causales:

a) Infracción del inciso 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, argumentando principalmente que, la Sala Superior expidió una resolución arbitraria, pues se sustentó en el numeral 104.2 del artículo 104° de la Ley N° 27444 y la sentencia del Tribunal Constitucional N° 156-2012-PHC/TC, para establecer la obligación de la municipalidad de notificar a la empresa contratista CONERSA, a efecto de no vulnerar su derecho de defensa y permitir a SEDAPAL iniciar posteriormente algún tipo de acción para repetir el pago de la multa; sin embargo, la sentencia de vista no invoca norma jurídica alguna que impida determinar la responsabilidad solidaria o la improcedencia de la acción de repetición por no incluir a todos los responsables de una falta en un procedimiento sancionador; de ello advierte una manifiesta falta de motivación.

b) Infracción normativa del artículo 1186° del Código Civil, el cual la faculta para elegir si dirige el cobro de la multa contra todos los responsables o alternativamente contra uno de los deudores, esto es, no existe impedimento para el deudor de poder repetir el pago contra los demás responsables. Asimismo, son hechos probados por las instancias de mérito y aceptadas por las partes, la infracción de la falta imputada y de la responsabilidad solidaria entre SEDAPAL y la empresa contratista, pues el literal c) del artículo 5° de la Ley N° 30477 establece como obligación de todas las empresas prestadoras de servicio público solicitar autorización a la municipalidad correspondiente para la ejecución de obras, inclusive en caso de contratar servicios de terceros, son solidariamente responsables por los incumplimientos o infracciones en las que pueda incurrir; del mismo modo, según el artículo 1981° del Código Civil, aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por este último, si este fue realizado en cumplimiento del servicio respectivo, es decir, los actores directos e indirectos están sujetos a responsabilidad solidaria. En ese sentido, resulta plenamente aplicable al presente caso el artículo 1186° del Código Civil.

III. ANTECEDENTES



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

A fin de contextualizar el análisis y respuesta judicial a las causales de casación declaradas precedentes, este Colegiado Supremo considera oportuno dar cuenta de los antecedentes del proceso:

A nivel jurisdiccional

a) Demanda

El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima-SEDAPAL, con fecha veinticinco de febrero de dos mil catorce, acudió al órgano jurisdiccional interponiendo demanda contencioso-administrativa, planteando como **pretensión principal**: se declare la nulidad y se deje sin efecto la Resolución de Gerencia N° 125-2013-GCSC-MDMM; y, como **pretensión accesoria**: se declare la nulidad de la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC. **Señaló como argumentos**: que el trabajo realizado en el jirón Inclán N° 2013, por el cual se le impuso sanción de multa fue realizado por el Consorcio Rímac Centro, el cual fue comunicado a la demandada mediante Carta N° 364-2011/EOMR-B. Asimismo, indica que la autoridad municipal no pudo constatar a través de un representante autorizado de SEDAPAL que la supuesta infracción haya sido realizada por este.

b) Sentencia de primer grado

Mediante sentencia contenida en la resolución número seis de fecha veintiocho de setiembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas ochenta y ocho del principal, se declaró infundada la demanda. Señaló como argumentos que, la presente demanda consiste en determinar si la demandante incurrió o no en la comisión de la infracción signada con código N° 8001 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas, aprobado mediante Ordenanza N° 024-MDMM, aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria de la Ordenanza N° 182-MDMM, consistente en: "Ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal", en tal sentido si la Resolución de Gerencia N° 125-2013-GC SC-MDMM, de fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece, se encuentra en causal de nulidad. Con fecha quince de enero de dos mil trece, el inspector municipal realiza la constatación en el jirón Inclán, distrito de Magdalena del Mar, que SEDAPAL ha ejecutado trabajos sin autorización municipal, como se encuentra detallado en el Dictamen N° 14086-2013-SGS-GCSC-MDMM, por ello, con fecha uno de agosto de dos mil trece, la entidad demandada expide la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC-MDDM



SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA

contra la cual el demandante interpone recurso de apelación, el cual fue resuelto por Resolución de Gerencia N° 125-2013-SGS-MDDM del veintisiete de noviembre de dos mil trece, declarándose infundado el presente recurso. Si bien el demandante señala que cumplió con comunicar a la entidad demandada que la contratista Consorcio Rímac Centro mediante la Carta N° 1505-2011/EOMR-B, dirigida por ésta a la municipalidad demandada, donde se precisa que dicho contratista será directo responsable de las consecuencias causadas por deficiencia o negligencia durante la prestación de sus servicios, tales como penalidades y/o sanciones que aplican las municipalidades por incumplimiento de sus normas. De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza N° 337, el cual señala en el Título Preliminar, artículo II inciso c) que: *“Responsabilidad: Podrán ser sancionadas por acciones u omisiones constitutivas de infracciones las personas naturales o jurídicas y los patrimonios autónomos a quienes las disposiciones administrativas de competencia municipal les atribuyan responsabilidad. La responsabilidad se atribuye directamente a las personas jurídicas y a los patrimonios autónomos aun cuando la infracción haya sido realizada por una persona natural con la cual mantenga algún tipo de vinculación. Cuando la infracción sea cometida por más de una persona, la sanción podrá ser aplicada indistintamente a cualquiera de ellas.”* Asimismo, el artículo 1981° del Código Civil, aplicable supletoriamente señala: *“Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por este último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria”*. Cabe señalar que existe una vinculación entre quien ejecuto la infracción (Consorcio Rímac Centro) y SEDAPAL, la cual ha sido debidamente señalada por la propia demandante, lo cual se tiene por cierto, en virtud al principio de buena fe y presunción de veracidad, siendo ello así, se configura la responsabilidad solidaria. Conforme a lo desarrollado, se observa que la empresa contratista Consorcio Rímac Centro prestadora de servicios de la demandante, le corresponde a ésta última la titularidad de la imposición de la sanción al haberse demostrado su vinculación, siendo ello así, lo alegado por la demandante de que la infracción fue ocasionado por terceros, resulta invalido, dado que ésta tenía la obligación de solicitar la correspondiente autorización a la municipalidad demandada cuando realizaba labores en la vía pública.

c) Sentencia de vista



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

Ante el recurso de apelación presentado por SEDAPAL, de fecha veinte de octubre de dos mil dieciséis, la Sala Superior emite la sentencia de vista contenida en la resolución número once de fecha nueve de setiembre de dos mil diecinueve, corriente de fojas ciento noventa y cinco del principal, por la cual resolvió revocar la sentencia apelada que declaró infundada la demanda y, reformándola, la declararon fundada; en consecuencia, nula la Resolución de Gerencia N° 125-2013-GCSC-MDMM y la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC disponiendo el reenvío de los actuados a efectos de que la entidad administrativa proceda conforme a lo desarrollado precedentemente.

Como fundamentos principales de la decisión impugnada sostuvo que de la revisión del expediente administrativo, se desprende que el Informe N° 045-2013-73-DPM-GCSC-MDMM de fecha dieciséis de enero de dos mil trece, levantado por el policía municipal con código 09173, de manera conjunta con la papeleta de infracción N° 0238094, da cuenta de la detección de ejecución de obras sin autorización municipal, constatándose trabajos en la vía pública, pero en el aludido informe no se determina o identifica con precisión quien fue la empresa que se encontraba realizando los trabajos; es decir, SEDAPAL o la concesionaria, el único nombre aparece en la notificación de infracción. En el mismo sentido, prosiguiendo con el análisis del expediente administrativo se advierte que SEDAPAL, una vez notificada con la papeleta de infracción 023809, señaló expresamente como un argumento de defensa, a la primera oportunidad, es decir, al momento de efectuar su descargo, mediante escrito de fecha treinta de enero de dos mil trece, que debía aplicarse el artículo 60° de la LPAG, el cual prescribía que si durante la tramitación de un procedimiento administrativo se advierte la existencia de terceros no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados, dicha tramitación y lo actuado deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido; en el mismo sentido, adjuntó sendas cartas como la 364-2011/EOMR-B y 1505-2011/EOMR-B6, dirigidas a la Municipalidad de Magdalena del Mar y recepcionadas el dieciocho de febrero y veintiuno de junio de dos mil once por la misma; mediante las cuales comunicaba que el Consorcio Rímac Centro desarrollaría actividades de mantenimiento de sistemas de agua por un plazo de tres años y era directo responsable de las consecuencias causadas por deficiencia o negligencia durante la prestación de su servicio. La Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC-



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

MDMM que resolvió en primera instancia administrativa, el descargo de SEDAPAL aludido en el numeral anterior, hizo suyo el Dictamen 14086-2013, que entre otras cosas concluyó respecto al argumento reseñado en el numeral 2.2 que: «(...) el Informe sustentatorio número 045-2013-73-DPM-GCSC-MDMM demuestra de manera veraz e irrefutable la conducta infractora cometida por la empresa administrada, la misma por ser de comisión inmediata se adecúa a la descripción realizada en el inciso 8) del artículo 230° de la Ley N° 27444 “Ley de Pro cedimiento Administrativo General”, que a la letra dice: “Por el principio de causalidad administrativa, la responsabilidad recae a quien realiza la conducta omisiva o activa de infracción sancionable, argumento técnico con el que se demuestra la responsabilidad de la empresa administrada por lo que pretender indicar que su acuerdo comercial es consorcio no lo exime de responsabilidad administrativa ni mucho menos del pago de la multa administrativa”, argumento ciertamente incorrecto si se tiene presente lo señalado en el numeral 2.1 supra, respecto a que dicho informe no identificaba de manera concreta quien fue el infractor por lo que ante el contenido del descargo de SEDAPAL y el artículo 60° de la LPAG, correspondía poner en conocimiento de la infracción a la empresa Contratista Consorcio Rímac. Al respecto, corresponde tener presente el artículo 104° numeral 104.2 de la Ley N° 27444 refi ere: «(...) Artículo 104.- Inicio de oficio (...) 104.2 El inicio de oficio del procedimiento es notificado a los administrados determinados cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar, salvo en caso de fiscalización posterior a solicitudes o a su documentación, acogidos a la presunción de veracidad. La notificación incluye la información sobre la naturaleza, alcance y de ser previsible, el plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación. (...)». En ese sentido, la exigencia de notificación a todos los implicados conforme establece la norma, dentro de un procedimiento administrativo sancionador, que es plenamente aplicable al presente caso, bajo el estándar de debido proceso como lo ha entendido la Convención Americana de Derechos Humanos, la Ley del Proceso Contencioso Administrativo y desarrollado por el Tribunal Constitucional. Es evidente, que el contratista debió ser comprendido en el procedimiento; a efectos que pudiera efectuar sus descargos, tanto más si SEDAPAL cumplió con señalarlo desde antes del inicio del procedimiento sancionador como el responsable directo de las consecuencias causadas por deficiencia o negligencia durante la prestación de sus servicios; en ese



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

sentido, SEDAPAL no podría repetir contra la concesionaria ni podría plantear reclamo alguno, en la medida que no tuvo conocimiento absoluto de la infracción imputada.

IV. CONSIDERANDO:

PRIMERO. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO CASATORIO

1.1. Previo al desarrollo de las causales que fueron declaradas procedentes, tenemos que el conflicto consiste en determinar si corresponde o no que se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N° 125-2013-GCSC-MDMM y de la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC, por la cual se le sancionó a SEDAPAL por la comisión de la infracción signada con código N° 8001 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas, aprobado mediante Ordenanza N° 024 -MDMM, consistente en: “Ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal”.

1.2. Igualmente, debe tenerse en cuenta que el recurso de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho, partiendo para tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, así como examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada para aquellos hechos.

1.3. En esta misma línea, el recurso de casación no se orienta a enmendar el agravio de la sentencia, sino que busca la seguridad jurídica y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Este recurso nace para el control de las infracciones que las sentencias y autos puedan cometer en la aplicación del derecho objetivo. En ese sentido, generalmente la Corte de Casación toma el hecho narrado por el juez o tenido por probado, para reexaminar si la calificación jurídica es apropiada a aquel hecho así descrito. Si bien la casación se orienta a corregir el error de derecho, debemos señalar que dicho error debe ser esencial o decisivo sobre el fallo, es decir lo que la doctrina llama la “eficacia causal del error”, el que es necesario para ser revisado en casación que dichos errores hayan influido en la decisión¹.

¹ Marianella Ledesma Narváez (2011). *Comentarios al Código Procesal Civil. Análisis artículo por artículo*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica; p. 830.



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

1.4. Asimismo, habiéndose declarado procedente el recurso por causal procesal como material, resulta pertinente emitir pronunciamiento sobre la primera, pues de resultar fundada la misma acarrearía la nulidad de lo actuado y la reposición de la causa al estado que corresponda, y, de resultar infundada, se pasará a emitir pronunciamiento sobre la causal material.

SEGUNDO. RESPECTO DE LA INFRACCIÓN NORMATIVA DEL INCISO 5 DEL ARTÍCULO 139° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

2.1. El inciso 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú determina como principio-derecho 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” (resaltados agregados).

2.2. Respecto del derecho a la debida motivación, el Tribunal Constitucional, en el fundamento dos de la sentencia recaída en el expediente N° 1480-2006-AA/TC, ha señalado 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 solo 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***” (resaltado agregado).

2.3. Así también, ha expresado respecto de la inexistencia de motivación o motivación aparente, en el fundamento siete de la sentencia recaída en el Expediente N° 728-2008-PHC/TC, lo siguiente: “*Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada **cuando la motivación es inexistente** o cuando la misma es solo aparente, **en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión** o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un*



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico” (el énfasis es nuestro).

2.4. En ese sentido, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, **expresen el proceso lógico que los ha llevado a decidir la controversia**, asegurando que el ejercicio de la potestad de impartir justicia se haga con sujeción a la Constitución Política del Perú y a la ley, pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho a la defensa de los justiciables. Bajo este contexto, **el contenido esencial del derecho y principio de motivación de las resoluciones judiciales se respeta 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**, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión².

2.5. Desarrolladas las consideraciones jurídicas precedentes y examinando la sentencia de vista recurrida, se advierte que la Sala Superior ha cumplido con justificar su decisión, delimitando el objeto de pronunciamiento, teniendo identificados los agravios que sustentan el recurso de apelación y las pretensiones del proceso; además, se cita la normatividad aplicable al caso y en sus motivaciones absuelve el recurso de apelación, sosteniendo como argumentos, en lo principal, que se advierte que SEDAPAL, una vez notificada con la Papeleta de Infracción 023809, señaló que debía aplicarse el artículo 60° de la Ley N° 27444, el cual prescribía que si durante la tramitación de un procedimiento administrativo se advierte la existencia de terceros no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados, dicha tramitación y lo actuado deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido; en el mismo sentido, adjuntó Cartas como la N° 364-2011/EOMR-B y N° 1505-2011/EOMR-B6, dirigidas a la Municipalidad de Magdalena del Mar y recepcionadas el dieciocho de febrero y veintiuno de junio de dos mil once por la misma, mediante las cuales comunicaba que el Consorcio Rímac Centro desarrollaría actividades de mantenimiento de sistemas de agua por un plazo de tres años y era directo responsable de las consecuencias causadas por deficiencia o negligencia durante la prestación de su servicio. La Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-

². Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4348-2005-PA/TC (fundamento 2).



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

GCSC-MDMM que resolvió en primera instancia administrativa, el descargo de SEDAPAL aludido, hizo suyo el Dictamen N° 14086-2013, que entre otras cosas concluyó respecto al argumento reseñado en el numeral 2.2 que: “(...) el Informe sustentatorio N° 045-2013-73-DPM-GCSC-MDMM demuestra de manera veraz e irrefutable la conducta infractora cometida por la empresa administrada, la misma por ser de comisión inmediata se adecúa a la descripción realizada en el inciso 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444 “Ley de Procedimiento Administrativo General”, que a la letra dice: “Por el principio de causalidad administrativa, la responsabilidad recae a quien realiza la conducta omisiva o activa de infracción sancionable, argumento técnico con el que se demuestra la responsabilidad de la empresa administrada por lo que pretender indicar que su acuerdo comercial es consorcio no lo exime de responsabilidad administrativa ni mucho menos del pago de la multa administrativa”, argumento ciertamente incorrecto si se tiene presente lo señalado en el numeral 2.1 supra, respecto a que dicho informe no identificaba de manera concreta quien fue el infractor por lo que ante el contenido del descargo de SEDAPAL y el artículo 60° de la LPAG, correspondía poner en conocimiento de la infracción a la empresa Contratista Consorcio Rímac. Al respecto, citó el artículo 104° numeral 104.2 de la Ley N° 27444 que refiere: «(...) Artículo 104.- Inicio de oficio (...) 104.2 El inicio de oficio del procedimiento es notificado a los administrados determinados cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar, salvo en caso de fiscalización posterior a solicitudes o a su documentación, acogidos a la presunción de veracidad. La notificación incluye la información sobre la naturaleza, alcance y de ser previsible, el plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación. (...)». En ese sentido, la exigencia de notificación a todos los implicados conforme establece la norma, dentro de un procedimiento administrativo sancionador, que es plenamente aplicable al presente caso, bajo el estándar de debido proceso como lo ha entendido la Convención Americana de Derechos Humanos, la Ley del Proceso Contencioso Administrativo y desarrollado por el Tribunal Constitucional. Es evidente, que el contratista debió ser comprendido en el procedimiento; a efectos que pudiera efectuar sus descargos, tanto más si SEDAPAL cumplió con señalarlo desde antes del inicio del procedimiento sancionador como el responsable directo de las consecuencias causadas por deficiencia o negligencia durante la prestación de sus servicios; en ese sentido, SEDAPAL no podría repetir



SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA

contra la concesionaria ni podría plantear reclamo alguno, en la medida que no tuvo conocimiento absoluto de la infracción imputada.

2.6. Sobre el argumento de la recurrente referido a que la Sala Superior se sustentó en el numeral 104.2 del artículo 104° de la Ley N° 27444 y la sentencia del Tribunal Constitucional N° 156-2012-PHC/TC, para establecer la obligación de la municipalidad de notificar a la empresa contratista, a efecto de no vulnerar su derecho de defensa y permitir a SEDAPAL iniciar posteriormente algún tipo de acción para repetir el pago de la multa; sin embargo, la sentencia de vista no invoca norma jurídica alguna que impida determinar la responsabilidad solidaria o la improcedencia de la acción de repetición por no incluir a todos los responsables de una falta en un procedimiento sancionador; al respecto debemos señalar, que la Sala Superior, para efecto de revocar la sentencia apelada y declararla fundada, aplicó el artículo 104° de la Ley N° 27444, tal como afirma la recurrente, como el principio del debido proceso, así como, los hechos fácticos actuados en el caso, para concluir, que la empresa contratista debió ser comprendido en el procedimiento, a efectos que pudiera efectuar sus descargos, pronunciamiento que no implica un pronunciamiento aún sobre el fondo, esto es la determinación de responsabilidades, sino que bajo los principios predominantes en todo procedimiento administrativo sancionador correspondía la participación de la contratista. En ese sentido, no se observa infracción por parte de la Sala Superior del derecho-principio a la debida motivación, atendiendo a que la conclusión arribada al caso se ajusta a las disposiciones y hechos fácticos recaídos en el caso, sin que se observe algún supuesto de motivación insuficiente, aparente o demás.

2.7. En ese contexto, se evidencia que la sentencia recurrida absolvió las alegaciones de la recurrente, cumple con la justificación interna y externa en su fundamentación, expresando su razonamiento, sus valoraciones y las premisas fácticas y normativas que derivan en la consecuencia contenida en la decisión judicial. Por lo demás, las motivaciones que expone se ajustan a la materia controvertida, sin incurrir en falta o inexistencia de motivación o de motivación aparente, por el contrario, el cumplimiento del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales; aun cuando no estemos conforme con la decisión arribada; por lo que, la causal bajo examen deviene en **infundada**.



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

**TERCERO: SOBRE LA INFRACCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 1186° DEL
CÓDIGO CIVIL**

3.1. Sobre los principios de la potestad sancionadora, tenemos que el numeral 8) del artículo 230° de la Ley N° 27444 establece lo siguiente:

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

[...]

8. Causalidad.- *La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.*

De cuya potestad sancionadora a nivel administrativo, se tiene que la responsabilidad debe recaer en quien incurrió en la conducta prohibida, ya sea por acción u omisión; exigiendo la personalidad de las sanciones, esto es que la responsabilidad por la sanción imputada debe recaer en quien incurrió en la conducta prohibida.

3.2. Por su parte, el artículo 46° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sostiene que: “Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. [...]”.

3.3. En referencia a la responsabilidad solidaria, tenemos que se sujeta a lo prescrito en el artículo 1981°, 1983° y 1986° del Código Civil, relacionado con la responsabilidad solidaria, el cual señala: artículo 1981°: “*Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por este último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. **El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria***”; artículo 1983°: “*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*



SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA

de cada uno, la repartición se hará por partes iguales". Así también, 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).

De cuyo contenido se regula el supuesto de responsabilidad solidaria, la cual se aplica también en la imposición de sanciones administrativas pecuniarias, ya sea entre la persona natural o jurídica que ejecuta directamente la obra y la persona natural o jurídica que encarga o contrata la ejecución de la obra, esto es, entre contratante y contratista; lo cual implicará, que la administración puede iniciar válidamente un procedimiento sancionador, y aplicar una sanción pecuniaria únicamente contra el contratante o contratista; cuyo acreedor en la sanción, con motivo de la sanción impuesta, frente a la responsabilidad solidaria, podrá repetir contra los demás responsables solidarios. Esta acción por parte de la administración no origina la nulidad del procedimiento administrativo sancionador seguido contra el contratante o contratista, pues finalmente ambos son responsables. En todo caso, será la Autoridad Administrativa la que determine a quien imputar la responsabilidad, que podrá ser cualquiera de los responsables solidarios, el cual podrá repetir contra los demás responsables frente a la sanción pecuniaria que se le imponga.

3.4. 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”; observándose así, que un acta tiene valor probatorio para la administración, tanto como las inspecciones oculares efectuadas por la misma, y gozan de presunción de veracidad en su contenido, salvo prueba en contrario.

3.5. En ese sentido, tenemos, acerca de los hechos constatados por la Municipalidad demandada –citados por los órganos jurisdiccionales que actuaron en sede de instancia– que con fecha quince de enero de dos mil trece, el inspector municipal



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

realizó la constatación en el jirón Inclán, distrito de Magdalena del Mar, que SEDAPAL ha ejecutado trabajos en la vía pública sin autorización municipal, como se encuentra detallado en el Dictamen N° 14086-2013-SGS-GCSC-MDM M; de lo cual se advierte que el responsable de la infracción, en este caso, es SEDAPAL; por lo que, se sujeta al ordenamiento legal que se siguiera el procedimiento administrativo sancionador únicamente contra SEDAPAL, en su calidad de contratante de obras de uso público, más aún si este no ha negado la comisión de la infracción, en tanto su defensa ha consistido en la participación de su contratista, en todo caso, una vez concluido el referido procedimiento administrativo sancionador podrá SEDAPAL repetir contra su contratista por la sanción solidaria que se le ha impuesto, sin que sea válido que se declare la nulidad del procedimiento administrativo sancionador seguido contra SEDAPAL, procedimiento que así iniciado se sujeta a un debido procedimiento.

Es de resaltar, que nos encontramos frente a una sanción por ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal que implica áreas de dominio o uso público, cuya afectación daña a la colectividad y al interés público, cuya inacción y accionar deficiente puede ocasionar daños severos en la población, por ello, la importancia de la calidad de solidario de la sanción, y de que se siga un procedimiento administrativo sancionador con el responsable solidario, que a criterio de la administración este en mejores condiciones de efectuar una legítima defensa, y que en lo sucesivo ejerza un suficiente control sobre las empresas que tienen la calidad de contratistas, respecto de las obras que son de obligatorio cumplimiento, en su calidad de empresa responsable del servicio de agua y alcantarillado de Lima, como es el caso de SEDAPAL; más aún si refiere de un servicio básico para la población, de alta y urgente demanda.

3.6. Cabe agregar, que con anterioridad a la presente casación, ha sido materia de debate ante esta Sala Suprema las Casaciones N° 101 79-2016 y 9298-2018, donde se ha discutido la responsabilidad de SEDAPAL; en cuyas 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 tanto en esos procesos como en el presente caso, la responsabilidad recae en SEDAPAL, atendiendo a que este era el contratante de la obra realizada, y responsable solidario de las obras realizadas con motivo de servicio de agua potable y alcantarillado.



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

3.7. Sin embargo, a pesar de lo expuesto, la Sala Superior ha resuelto por revocar la sentencia apelada que declaró infundada la demanda y, reformándola, la declaró fundada; en consecuencia, nulas las resoluciones impugnadas que sancionaron debidamente a SEDAPAL, por la sanción de “**Ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal**”; señalando como motivo de su decisión, que debía incluirse a la empresa contratista en el procedimiento administrativo sancionador, aspecto que, para esta Sala Suprema no se ajusta al desarrollo jurídico imperante, pues SEDAPAL es responsable de la infracción que se le imputa, atendiendo a la calidad de responsable solidario que tiene en la infracción; en ese sentido, corresponde declarar fundado el recurso de casación, por infracción del artículo 1186° del Código Civil, en tanto está referida a la responsabilidad solidaria.

CUARTO: ACTUACIÓN EN SEDE DE INSTANCIA

4.1. Resultando fundado el recurso de casación, procede la actuación en sede de instancia, de conformidad a lo prescrito en el artículo 396° del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364, de aplicación supletoria para los procesos contenciosos administrativos; correspondiendo a continuación emitir pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución de Gerencia N° 125-2013-GCSC-MDMM y la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-G CSC.

4.2 En ese sentido, tenemos que, por Resolución de Gerencia N° 125-2013-GCSC-MDMM, de fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC, la cual sancionó a SEDAPAL por la comisión de la infracción signada con código N° 8001 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas, aprobado mediante Ordenanza N° 024-MDMM, consistente en: “Ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal”.

4.3. Por lo expuesto, se observa que la Resolución N° 125-2013-GCSC-MDMM y la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC se ajustan al desarrollo efectuado en la presente resolución, bajo el entendido que correspondía sancionar a SEDAPAL por la infracción consistente en: “Ejecutar trabajos en la vía pública sin autorización municipal”, en tanto es responsable solidario de la misma. A pesar de ello, la Sala Superior ha revocado la sentencia apelada que declaró infundada la demanda y,



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 412-2020
LIMA**

reformándola, la declaró fundada; en consecuencia nula la Resolución 125-2013-GCSC-MDMM y la Resolución de Sanción N° 14086-2013-SGS-GCSC, sin advertir de la responsabilidad de SEDAPAL; por lo tanto, actuando en sede de instancia, corresponde confirmar la sentencia apelada que declaró infundada la demanda, decisión que tiene por válidas las resoluciones materia de impugnación en el presente proceso contencioso administrativo.

V. DECISIÓN:

Por las consideraciones expuestas; declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar, con fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, obrante de fojas doscientos diecinueve del principal; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número once del nueve de setiembre de dos mil diecinueve, corriente de fojas ciento noventa y cinco del principal; y **actuando en sede de instancia, CONFIRMARON** la sentencia apelada contenida en la resolución número seis de fecha veintiocho de setiembre de dos mil dieciséis, obrante de fojas ochenta y ocho del principal, que declaró infundada la demanda; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “*El Peruano*”, conforme a ley; en los seguidos por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima-Sedapal contra la recurrente, sobre impugnación de resolución administrativa; y los devolvieron. *Interviene como ponente la señora Jueza Suprema Yalán Leal.*

S.S.

YAYA ZUMAETA

CÁRDENAS SALCEDO

YALÁN LEAL

BUSTAMANTE ZEGARRA

RUIDIAS FARFÁN

Slac/lcb