



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

TEMA: NOTIFICACIÓN SIMULTÁNEA DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

SUMILLA: Dentro de un Estado constitucional de derecho, la necesidad de notificar al administrado con la imputación final no es un mero formalismo procedimental, sino que se erige como una garantía constitucional del debido procedimiento administrativo sancionador. El ejercicio del *ius puniendi* estatal debe desplegarse en estricta compatibilidad con la Constitución, obligando a que el acto de correr traslado con el informe final de instrucción se ejecute con el firme propósito de que el administrado obtenga un conocimiento pleno, oportuno y efectivo de la imputación. Esto, a su vez, garantiza que pueda articular su derecho de defensa de manera idónea y dentro de un plazo proporcional.

Así pues, se encuentra proscrita cualquier actuación destinada al fracaso del derecho de defensa o que busque hacer ilusorio el principio del contradictorio.

PALABRAS CLAVE: derecho de defensa, debido procedimiento administrativo, informe final de instrucción, notificación simultánea, sanción administrativa

Lima, tres de noviembre de dos mil veinticinco

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

VISTOS

El recurso extraordinario de casación interpuesto por la empresa demandante, **Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (en adelante, SEDAPAL)**, mediante escrito del 25 de noviembre de 2022 (fojas ciento cuarenta a ciento cincuenta y tres del expediente judicial



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

digitalizado – No EJE)¹, contra la sentencia de vista emitida por la Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Superior de Justicia de Lima, contenida en Resolución N.º 3 del 27 de octubre de 2022 (fojas ciento diecinueve a ciento treinta), recaída en el Expediente Judicial N.º 15769-2018-0-1801-JR-CA-13, que **revocó** la sentencia apelada contenida en la Resolución N.º 4, del 18 de mayo de 2020 (fojas ochenta y cuatro a noventa y seis), **y reformándola, declaró infundada** la demanda de nulidad de resolución administrativa.

I. ANTECEDENTES

Demanda

El **SEDAPAL** presentó demanda el 14 de diciembre de 2018 (fojas veintisiete a cincuenta y dos), en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con las siguientes pretensiones:

Pretensión principal: Nulidad total de la Resolución de Gerencia N.º 2009-2018-MML-GFC, emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima el 3 de setiembre de 2018.

Pretensión accesoria: Nulidad total de la Resolución de Sanción Administrativa N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF, del 20 de marzo del 2018.

Los argumentos que sostienen la demanda son los siguientes:

a) A modo de antecedente:

- El 12 de marzo de 2018: Notificación de Cargo N.º 12793-2018, que le imputa a la SEDAPAL la comisión de la infracción con código 08-0306: *“reparar deficientemente las pistas, veredas y*

¹ En adelante, todas las citas provienen de este expediente, salvo indicación contraria.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

otros”, por hechos sucedidos en el Jr. Ocoña (frente al predio 211) en el Cercado de Lima.

Se acompaña el Acta de Fiscalización Municipal N.º 12854-2018.

- El 14 de marzo de 2018: SEDAPAL presentó descargos.
- El 20 de marzo de 2018: La Municipalidad Metropolitana de Lima emitió el Informe Final N.º 2956-2018, que recomienda la imposición de la resolución de sanción. El inspector municipal sindicó como responsable a la empresa SEDAPAL. Asimismo, en dicha fecha, la MML dictó la Resolución de Sanción Administrativa N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF, que sancionó a la empresa con 1 UIT (S/. 4.150.00).
- El 24 de abril de 2018: SEDAPAL interpuso recurso de apelación.
- El 03 de setiembre de 2018: La Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Resolución Gerencial N.º 2009-2018-MML-GFC, que confirmó la resolución de sanción, dando por agotada la vía administrativa.

b) Para el inicio del procedimiento sancionador, la Municipalidad Metropolitana de Lima no tenía certeza de que el responsable de la infracción haya sido Sedapal, por lo que se afectó el principio del debido procedimiento administrativo.

c) El 12 de marzo de 2018, se notificó el acta de fiscalización, que se realizó sin la participación de la empresa, pese a que el formato de dicha acta tiene consignada la posibilidad de que esta participe de la diligencia.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

- d) El 20 de marzo del 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió el Informe Final N.º 2956-2018, refiriendo en su análisis que, de conformidad con lo establecido en la Ordenanza N.º 203-MML, la empresa no logró demostrar que no sea la responsable por los hechos que se le han atribuido. El mismo día, se dictó la resolución de sanción, que se sustentó en el referido informe.
- e) Justamente, sobre ese tema, tanto el informe final como la resolución de sanción fueron notificados el mismo día, lo que afectaría el derecho a defensa de la empresa e incumpliendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 255 de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General:

Artículo 255. Procedimiento sancionador

[...]

5. [...] Recibido el Informe Final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensable para resolver el procedimiento, El Informe Final debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

Sentencia de primera instancia

Mediante la Resolución N.º 4, del 18 de mayo de 2020 (fojas ochenta y cuatro a noventa y seis), el Décimo Tercer Juzgado de lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, resolvió:

1. Declarar FUNDADA la demanda; en consecuencia, declárese NULA la Notificación de Cargo N.º 012793-2018, del 12 de marzo de 2018, NULA la Resolución de Sanción Administrativa N.º 02755-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 20 de marzo de 2018 y NULA la Resolución Gerencial N.º 2009-2018-MML-GFC, del 3 de setiembre de 2018.

2. [...]

Sentencia de vista



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

La Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima a través de la Resolución N.º 3 del 27 de octubre de 2022 (fojas ciento diecinueve a ciento treinta), resuelve:

REVOCAR la SENTENCIA contenida en la Resolución número CUATRO, de fecha dieciocho de mayo del dos mil veinte, que declara FUNDADA la demanda; y REFORMÁNDOLA: DECLARARON INFUNDADA LA DEMANDA.

En resumen, la sentencia de vista sustentó lo siguiente:

- a) Sobre la responsabilidad de la empresa y la validez de la infracción, indica que la infracción imputada a la empresa (“reparar deficientemente las pistas, veredas y otros”) ha quedado probada. A diferencia de lo señalado en primera instancia, se ha ratificado que la reposición de la vereda se realizó con un material distinto al existente (adoquín), una observación que la empresa no ha cuestionado. Esta reposición con un material diferente no cumple con las especificaciones técnicas establecidas en la Ordenanza N.º 203-MML, que exige utilizar materiales de las mismas características que los preexistentes (como losetas o lajas de piedra).

- b) Verificación del nexo causal y la carga de la prueba: Existe una relación de causalidad entre la infracción y la conducta de la demandante. La inspección realizada por el ingeniero de la División de Obras y Redes Públicas (DORP) de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Eduardo Adolfo Bruno Castillo, que constató que Sedapal fue la empresa responsable de los trabajos de reposición de veredas en el Jr. Ocoña, establece este vínculo. Este informe técnico fue corroborado con un panel fotográfico y sirvió como base para el acta de fiscalización; documentos cuyo valor probatorio no ha sido desvirtuado por la empresa. Explica que “la



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

carga de la prueba recae en la demandante, pues como se ha señalado, la administración cumplió con actuar sus medios probatorios, los cuales gozan de presunción de validez y legalidad”.

El referido documento señala:

1.- UBICACIÓN Y FECHA DE INSPECCIÓN: *Av. Nicolás de Piérola frente a los predios 689 y 677 y el Jr. Ocoña frente a los predios 211 y 953, en el Cercado de Lima. Fecha: 08/01/2018 Hora: 10:10 am.*

2. TIPO DE TRABAJO *Trabajos de reposición de veredas.* **3. EMPRESA RESPONSABLE SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO - SEDAPAL S.A.**

3. OBSERVACIONES DURANTE LA INSPECCIÓN *No cumple con las especificaciones técnicas de ejecución establecidas en la ordenanza N.º 203-MML, por cuanto:*

La reposición de la vereda fue efectuada con un material distinto al de la vereda existente (Piedra Laja);

PANEL FOTOGRÁFICO

Se adjunta fotografías de la inspección ocular efectuada.

- c) La validez del procedimiento administrativo: La diferencia de fechas entre el informe de inspección (08 de enero de 2018) y el acta de fiscalización (12 de marzo de 2018) no anula el proceso ni viola el derecho a la defensa. El procedimiento se inició de oficio por la Subgerencia de Operaciones y Fiscalización, que está facultada para realizar fiscalizaciones sin aviso previo. El hecho de que el acta de fiscalización se levantara sin la presencia de un representante de la empresa tampoco vulnera el debido proceso, ya que la notificación se puede entregar a cualquier persona presente en el domicilio, como ocurrió con el encargado de la mesa de partes. En resumen, no se ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad de la Ley N.º 27444.

Causal declarada procedente

Con auto calificadorio de fecha 01 de setiembre de 2025, (fojas ciento seis a ciento quince del cuaderno de casación elaborado por esta Sala



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

Suprema), se declaró procedente el recurso extraordinario de casación interpuesto por **Sedapal**, por la siguiente causal:

- i) Infracción normativa del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú***

II. CONSIDERANDO:

Finalidad del Recurso de Casación

1. La Constitución le atribuye a la Corte Suprema la competencia para conocer del recurso extraordinario de casación². La finalidad de este recurso extraordinario, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, es garantizar la adecuada aplicación del derecho objetivo y la uniformidad de la jurisprudencia³, como garantía de la realización efectiva de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica.

2. En este marco, corresponde a la Corte Suprema —en su calidad de *órgano de vértice*— establecer las interpretaciones de las disposiciones normativas en consideración a las mejores razones⁴, sean

² **Constitución Política del Perú**

Artículo 141.- Casación

Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173.

³ **Código Procesal Civil**

Artículo 384.- Fines de la casación

El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia.

⁴ Refiere Taruffo (2005, p. 129) al respecto:

“Esta no es la de asegurar la exactitud formal de la interpretación, lo que equivaldría a hacer prevalecer la interpretación formalista, en cuanto fundada solo sobre criterios formales, sino la de establecer cuál es la interpretación justa, o más justa, de la norma



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

estas lógicas, sistemáticas o valorativas o en consideración a “*la corrección del procedimiento de elección y la aceptabilidad de los criterios sobre los cuales aquella se funda para constituir el elemento esencial, más que la naturaleza del resultado particular que de ella deriva*”

El principio del debido procedimiento en el marco del derecho administrativo sancionador

3. El procedimiento administrativo se rige por diferentes principios que sirven para orientar la actuación de la administración, sobre todo en casos donde se activa la facultad punitiva del Estado (*ius puniendi*). El debido procedimiento viene recogido, de modo general, en el artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General:

1.2. Principio del debido procedimiento

Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

sobre la base de directivas y de las elecciones interpretativas más correctas (es decir, aceptables sobre la base de las mejores razones).

Una nomofiláctica formalista no tiene sentido, pues no significaría “defensa de la ley” sino defensa de una interpretación formal de la ley. Por otra parte, la nomofiláctica como elección y defensa de la interpretación justa no significa que, por esto, este sometida a criterios específicos y predeterminados de justicia material ni mucho menos a criterios equitativos con contenidos particulares. Significa en cambio, la elección de la interpretación fundada en las mejores razones, sean lógicas, sistemáticas o valorativas: bajo este perfil la nomofilaquia es la corrección del procedimiento de elección y la aceptabilidad de los criterios sobre los cuales aquella se funda para constituir el elemento esencial, más que la naturaleza del resultado particular que de ella deriva”.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

4. En particular, para el caso del derecho administrativo sancionador, la misma ley contempla en su artículo 248:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

5. Se trata del debido proceso legal traído al ámbito del derecho administrativo en general y el procedimiento administrativo sancionador en particular. La idea de que el principio-derecho del debido proceso irradie efectos fuera del proceso judicial resulta incuestionable en el marco de un Estado Constitucional. Para Sagüés (2009, p. 22), el “silencio constitucional” originado cuando la Constitución no se refiere expresamente al debido proceso dentro del procedimiento administrativo, no es óbice para que las partes del procedimiento administrativo obtengan la satisfacción de sus derechos constitucionales dentro de dicha vía⁵.

⁵ *Eso no quiere decir que el procedimiento y el proceso administrativo, ante el silencio del constituyente, queden necesariamente sin cobertura constitucional. Muchas veces, los operadores del sistema constitucional, y en particular, los jueces y su órgano máximo de interpretación de la Constitución, van delineando verdaderas reglas jurídicas de nivel consuetudinario constitucional, vigentes para el ámbito administrativo, construidas por dichos operadores, que las definen a menudo como normas inferidas o deducidas de algunos artículos constitucional de tipo amplio, como por ejemplo los que regular, en general, al debido proceso judicial adjetivo y al debido proceso sustantivo. Así, el derecho a ser oído, a ofrecer prueba, a controlar su producción, a obtener una decisión judicial razonable, son proyectados con frecuencia al mundo procesal administrativo.*

En otros casos, son reglas de fuente internacional, como el Pacto de San José de Costa Rica, las que pueden colmar el silencio constitucional formal, sea por voluntad de los operadores locales, sea por voluntad del operador jurisdiccional internacional [...]. (Sagüés, 2009, p. 22)



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

6. Sobre este particular, puede citarse la sentencia del caso Tribunal Constitucional vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente **ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos** [...]*

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

7. Como consecuencia del control de convencionalidad —en tanto obligación estatal que armoniza el ordenamiento nacional de acuerdo a la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana— nuestro Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que el debido proceso —reconocido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución— no se limita al ámbito judicial en sentido estricto, “sino que también se proyecta sobre procesos de toda índole en donde se encuentren en controversia los derechos e intereses de las personas, sean estas naturales o jurídicas” (Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 04010-2023-PA/TC).

8. Cuando menos desde la Sentencia N.º 04289-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha venido desarrollando una línea jurisprudencial sobre el reconocimiento del debido proceso en el ámbito del procedimiento



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

administrativo, como garantía que asiste a todo ciudadano. En esa ocasión, se precisó:

*2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que **cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.***

3. El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada— de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

9. En consecuencia, en el marco de un Estado constitucional de derecho, el administrado debe estar en la capacidad de hacer valer, dentro del procedimiento administrativo, todas las garantías que la Constitución reconoce como componentes del debido proceso. Es desde esta perspectiva que se justifica que el cumplimiento de todas las fases o etapas procedimentales conforme a la garantía-derecho del debido procedimiento esté reconocido como requisito de validez del acto administrativo (artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General).

El derecho de defensa como garantía del debido procedimiento administrativo

10. El numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política reconoce el derecho de defensa, orientado en primer término a los procesos penales; no obstante, como ha indicado el Tribunal Constitucional (Sentencia



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

N.º 04010-2023-PA/TC), “[...] dicho derecho garantiza que los justiciables o administrados, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, penal, tributaria, mercantil, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión”.

11. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es ilustrativa al respecto. Así pues, en la Sentencia N.º 5871-2005-AA/TC se señaló al respecto:

[...] se proyecta [...] como un principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes de un proceso o de un tercero con interés [...].

La observancia y el respeto del derecho de defensa es consustancial a la idea de un debido proceso, propio de una democracia constitucional que tiene en el respeto de la dignidad humana al primero de sus valores. Por su propia naturaleza, el derecho de defensa es un derecho que atraviesa transversalmente a todo el proceso judicial, cualquiera [que] sea su materia.

12. De otro lado, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00582-2006-PA/TC⁶, se ha reconocido:

[...] el contenido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial o procedimiento administrativo, las personas resultan impedidas por concretos actos de los órganos judiciales o administrativos, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos [...].

13. Tratándose de un derecho/garantía que está ubicado en la Constitución, el debido proceso se erige como un principio con implicancias en todos los procesos judiciales y procedimientos administrativos, sobre todo, cuando se trata de un procedimiento sancionador, en el que está en juego la imposición de una sanción (*ius puniendi* estatal). En este contexto, el debido proceso se impone por el principio de jerarquía normativa sobre las normas de menor rango: leyes, decretos legislativos, ordenanzas municipales, etc. De ahí que si una

⁶ Reiterado en los casos N.º 05175-2007-PHC/TC, 02165-2018-PHC/TC, 03394-2021-PA/TC y 04010-2023-PA/TC.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

norma con rango legal proscribire o deja de reconocer una de las garantías conformantes del debido proceso, el juez de lo contencioso administrativo puede optar por la prevalencia del reconocimiento que hace la Constitución, complementado por la interpretación que al respecto haya realizado el Tribunal Constitucional⁷.

Hechos determinados por las instancias de mérito e itinerario en sede administrativa

14. Ténganse presentes los hechos y el itinerario del procedimiento administrativo que dio origen al presente proceso:

- a) El 12 de marzo de 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó la Notificación de Cargo N.º 12793-2018 a la empresa Sedapal, donde le imputa la comisión de la infracción con código 08-0306 - “Reparar deficientemente las pistas, veredas y otros”, por hechos sucedidos en el Jr. Ocoña (frente al predio 211) en el Cercado de Lima. Acompaña a esta notificación el Acta de Fiscalización Municipal N.º 12854-2018.
- b) El 14 de marzo de 2018, Sedapal presentó descargos.
- c) El 20 de marzo de 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió el Informe Final N.º 2956-2018, que recomienda la imposición de sanción. El inspector municipal sindicó como responsable a la empresa Sedapal. El mismo día, la Municipalidad Metropolitana de

⁷ En este sentido, el artículo VII del título preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional establece: “Cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y otra norma de inferior jerarquía, el juez debe preferir la primera”.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

Lima dictó la Resolución de Sanción Administrativa N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF, que sancionó a la empresa con 1 UIT (S/ 4.150.00).

- d) El 24 de abril de 2018, Sedapal interpuso recurso de apelación en sede administrativa.
- e) El 03 de setiembre de 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Resolución Gerencial N.º 2009-2018-MML-GFC, que confirmó la resolución de sanción. Así, se agotó la vía administrativa.

ANÁLISIS DE FONDO

Única causal: Infracción normativa del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú

15. El dispositivo cuya infracción se denuncia, prescribe:

Constitución Política del Perú

Artículo 139.-

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...]

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

16. La recurrente se ha basado, primordialmente, en una afectación a su derecho de defensa, concretada en la notificación simultánea, el 20 de marzo de 2018, del Informe Final de Instrucción N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF y la Resolución de Sanción Administrativa N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF, contraviniendo lo establecido en el artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece:

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

17. Precisamente, el reconocimiento que hace este dispositivo legal está vinculado con el derecho de defensa, de amplia raigambre constitucional, como se ha señalado entre los párrafos 3 a 13 de esta ejecutoria. En ese sentido, la regla general debe ser que el administrado tenga la posibilidad de rebatir o exponer su posición respecto a las acusaciones que hace la entidad en el informe final de instrucción (Informe Final N.º 2956-2018). En el mismo sentido, en la Casación N.º 34409-2022-Lima-Norte, este Tribunal Supremo recordó que el debido proceso legal se replica en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, lo que hace que el administrado pueda ejercer todas las garantías que dicho derecho reconoce en ese ámbito.

18. En el párrafo 12 de la presente resolución, este colegiado recordó que el derecho a defensa se ve vulnerado cuando, dentro del trámite de un procedimiento administrativo, las partes son arbitrariamente obstaculizadas o privadas, mediante acciones **concretas** del órgano administrativo, de la oportunidad de utilizar los medios, pruebas y recursos necesarios, suficientes y eficaces que garanticen la protección plena y efectiva de sus derechos e intereses legítimos.

19. Dentro de un Estado constitucional de derecho, la necesidad de notificar al administrado con la imputación final no es un mero formalismo procedimental, sino que se erige como una garantía constitucional del



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

debido procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, el ejercicio del *ius puniendi* estatal debe desplegarse en estricta compatibilidad con la Constitución, obligando a que el acto de correr traslado con el informe final de instrucción se ejecute con el firme propósito de que el administrado obtenga un conocimiento pleno, oportuno y efectivo de la imputación. Esto, a su vez, garantiza que pueda articular su derecho de defensa de manera idónea y dentro de un plazo proporcional.

20. Así pues, se encuentra proscrita cualquier actuación predestinada al fracaso del derecho de defensa o que busque hacer ilusorio el principio del contradictorio. Ejemplos de estas conductas incluyen **i)** notificar la imputación de manera incompleta o ilegible, **ii)** otorgar un plazo irrazonablemente corto para la presentación de descargos o **iii)** omitir adjuntar los actuados relevantes que sustentan el cargo, impidiendo el conocimiento integral de los hechos imputados, entre otros.

21. Por tales consideraciones, el hecho de que la Municipalidad Metropolitana de Lima haya emitido el mismo día (20 de marzo de 2018) tanto el Informe Final N.º 2956-2018 como la Resolución de Sanción Administrativa N.º 2755-2018-MML-GFC-SOF debía ser un hecho analizado por la Sala Superior, de cara a determinar la posible afectación al derecho de defensa.

22. En estas circunstancias, conviene precisar que, desde el escrito de demanda, Sedapal argumentó la nulidad de las resoluciones administrativas basándose en la aludida notificación simultánea del informe final y la resolución de sanción, pese a lo cual este argumento no mereció atención por el órgano de segunda instancia al momento de



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

revocar la sentencia de primera instancia, que había sido favorable a los intereses de la empresa recurrente.

23. Sucede que, en el caso, la demanda había planteado varios vicios procedimentales con el fin de obtener la nulidad pretendida. En primera instancia, la sentencia se declaró fundada atendiendo solo a uno de esos vicios: la falta de nexo causal entre la infracción y la empresa administrada. Esto hizo que en primera instancia ya no se haga necesario abundar sobre los demás vicios demandados. Empero, cuando en segunda instancia se revoca la sentencia y, reformándola, se declara infundada la demanda interpuesta por Sedapal, la Sala Superior no tuvo el cuidado de descartar los demás argumentos de la demanda, entre ellos, la emisión y notificación simultánea del informe final y la resolución de sanción.

24. Debido a que la sentencia de primera instancia había declarado fundada la demanda, aun cuando el *a quo* no amparó todos los agravios de la demandante, esta no podía apelar la decisión, por lo que, en apelación, una actuación judicial en su contra demandaba mayor atención para resolver el grado. Al ocurrir lo contrario, se ratificó la posibilidad de que las sanciones administrativas se emitan sin los descargos finales de la empresa. Para lo que interesa a este recurso, se configuró con ello un supuesto de motivación insuficiente, por no abordar un aspecto crucial en el caso.

25. En consecuencia, habiendo acreditado una severa afectación de índole constitucional vinculada a la debida motivación judicial, en vinculación con el derecho a defensa, corresponde declarar **fundado** el



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

recurso de casación instado por Sedapal y disponer nuevo pronunciamiento.

III.DECISIÓN

Por las consideraciones desarrolladas, este colegiado supremo
RESUELVE:

DECLARAR FUNDADO el recurso de casación presentado por la empresa demandante, **Sedapal**, mediante escrito del 25 de noviembre de 2022 (fojas ciento cuarenta a ciento cincuenta y tres). En consecuencia, **NULA** la sentencia de vista contenida en la Resolución N.º 3 del 27 de octubre de 2022 (fojas ciento diecinueve a ciento treinta), emitida por la Segunda Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima.

ORDENAR la emisión de nuevo pronunciamiento que, respetando los principios de independencia e imparcialidad, atienda los aspectos detallados en esta resolución, con el fin de no atentar contra las garantías constitucionales precisadas en esta ejecutoria suprema.

DISPONER la publicación del texto de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley. En el proceso seguido por el Sedapal contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre nulidad de resolución administrativa.

Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 17487-2023
LIMA**

Interviene como ponente el señor Juez Supremo Bustamante Del Castillo.

SS.

YAYA ZUMAETA

BUSTAMANTE DEL CASTILLO

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDÍA

GUTIÉRREZ REMÓN

JCCA /jlp

Referencias

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (31 de enero de 2001). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf
- Sagüés, N. P. (2009). El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales. En C. Steiner, *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina* (pp. 21-31). Ciudad: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Taruffo, M. (2005). *El vértice ambiguo. Ensayos sobre la casación civil. II vértice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile, Ed. Il Mulino, Bologna, 1991.* (J. Monroy Galvez, & J. Monroy Palacios, Trads.) Lima: Palestra.
- Tribunal Constitucional del Perú. (17 de febrero de 2005). STC N.º 4289-2004-AA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04289-2004-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (13 de marzo de 2006). STC N.º 0582-2006-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00582-2006-AA%20Resolucion.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (27 de enero de 2006). STC N.º 5871-2005-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/05871-2005-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (13 de octubre de 2008). STC N.º 00728-2008-PHC/TC. https://cal.org.pe/Swf/web_2009/SentenciaTCllamoja.htm
- Tribunal Constitucional del Perú. (19 de Diciembre de 2023). STC N.º 04010-2023-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/04010-2023-AA.pdf>