



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

Artículo 139, inciso 5 de la Constitución Política del Estado.

Materia: Acción contencioso administrativa.

Sumilla: El procedimiento administrativo sancionador como potestad del Estado, debe llevarse a cabo con irrestricto respeto a los principios del debido procedimiento, defensa y de verdad material; caso contrario incurre en ilegalidad tal actuación, y en causal de nulidad prevista en el inciso 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444.

Palabras claves: Debida motivación, conservación del acto, principios del debido procedimiento, defensa y de verdad material.

Lima, doce de junio de dos mil veinticinco

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

I. VISTA: con el expediente judicial digital No EJE, la causa número veintiún mil quinientos veintidós – dos mil veintitrés – Lima; en audiencia pública virtual llevada a cabo en la fecha, luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia casatoria:

1. MATERIA DEL RECURSO

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema, el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana De Lima**, con fecha 08 de febrero de 2023¹, contra la sentencia de vista de fecha 07 de noviembre de 2022², emitida por la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima, que **revocó** la sentencia de primera instancia de fecha 25 de febrero de 2021³, que declaró infundada la demanda contencioso administrativa, y **reformándola** la declaró **fundada**.

¹ Ver página 132 del expediente judicial digital.

² Ver página 99 del expediente judicial digital.

³ Ver página 74 del expediente judicial digital.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

2. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

En el presente caso, se trata de dilucidar si corresponde declarar la nulidad de las siguientes resoluciones: (i) Resolución Gerencial N.º 1239-2015-MML-GFC, de fecha 30 de noviembre de 2015; (ii) Resolución de Subgerencia N.º 535-2015-MML/GFC-SCS, de fecha 05 de marzo de 2015; (iii) Resolución de Sanción N.º 01M342700, de fecha 05 de diciembre de 2014; así como la nulidad de la Notificación Preventiva N.º 338866, de fecha 02 de octubre de 2014.

3. ANTECEDENTES

3.1. Demanda

Con fecha 26 de abril de 2016, Luz del Sur S.A.A. interpone demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando como pretensión principal: declarar la nulidad total de la Resolución Gerencial N.º 1239-2015-MML/GFC, de fecha 30 de noviembre de 2015; y como pretensiones acumulativas: la nulidad total de la Resolución de Subgerencia N.º 535-2015-MML/GFC-SCS, de fecha 05 de marzo de 2015, de la Resolución de Sanción N.º 01M342700 de fecha 05 de diciembre de 2014, y de la Notificación Preventiva N.º 338866, de fecha 02 de octubre de 2014, emitidas por la presunta infracción de Código 08-0304. Como fundamentos de hecho de su demanda alega que:

i) Con fecha 4 de agosto de 2014, la demandada constató la ejecución de obras que venía realizando, emitiendo la Notificación Preventiva N.º 338866, por haber cometido la infracción signada con Código 08-0304: *“Señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuado”*, siendo que el 5 de diciembre de 2014, señala haber sido notificada con la Resolución de Sanción N.º 01M342700, mediante la cual le impusieron una multa de S/ 3,800.00, por la citada infracción.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

ii) Ante dicha resolución, interpuso recurso de reconsideración, alegando que la sanción fue impuesta con la simple declaración del fiscalizador municipal, no obstante, la demandada por Resolución de Subgerencia N.º 535-2015-MML/GFC-SCS, lo declaró improcedente, señalando que no adjuntó nueva prueba, ante lo cual, presentó recurso de apelación, alegando vulneración al principio de informalismo y eficacia, pues según sus términos, la demandada pudo reconducir su recurso a uno de apelación y pronunciarse sobre el fondo, sin embargo fue desestimado mediante Resolución Gerencial N.º 1239-2015-MML/GFC, de fecha 30 de noviembre de 2015, agotándose así la vía administrativa.

iii) Agrega que, ante tales hechos, la demandada ha vulnerado los principios de verdad material, licitud y debida motivación, pues como autoridad competente, tiene el deber de probar la conducta infractora, y además al haberse impuesto la multa con la sola apreciación parcializada del inspector municipal, se vulneró su derecho de presunción de inocencia, y sostiene finalmente, que durante la ejecución de los trabajos, estos se ajustaron a los parámetros establecidos en la Ordenanza N.º 203-MML.

3.2. Sentencia de Primera Instancia

Contenida en la resolución número seis de fecha 25 de febrero de 2021, expedida por el Tercer Juzgado Especializado Contencioso Administrativo Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró **infundada** la demanda, argumentando principalmente que: **i)** el acto de fiscalización fue inopinado, anotándose las siguientes observaciones: **a.** no cuenta con autorización de ejecución de obras; **b.** presenta señalización deficiente; **c.** no se colocó un cartel de identificación que indique la obra; **d.** se ha generado malestar en los vecinos debido al desmonte acumulado; **e.** zanjas descubiertas interrumpiendo el libre tránsito; **ii)** asimismo, estando al Informe N.º 4889-2014-MML, aunado a las observaciones antes detalladas, adjunta “Vistas fotográficas” de los hechos advertidos, que



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

acreditan la verdad material de los hechos; y **iii)** en las vistas fotográficas N.º 02 y 03 puede apreciarse la instalación de un poste y la afectación del pavimento en la calzada, lo cual no fue repuesto, apreciándose además un forado que no fue repuesto, por lo cual la demandante no solo vulneró el artículo 44 de la Ordenanza N.º 203-MML, sino también puso en riesgo la seguridad pública.

3.3. Sentencia de Segunda Instancia

La Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número tres de fecha 7 de noviembre de 2022, **revocó** la de primera instancia, y reformándola declaró **fundada la demanda**, precisando como fundamentos que la Municipalidad Metropolitana de Lima, ha sancionado en base al Informe N.º 4889-2014-MML de fecha 11 de agosto de 2014, el cual no aparece suscrito por el funcionario emisor, como tampoco lleva anexada Acta alguna que dé cuenta de la inspección o constatación de acuerdo con el artículo 16 de la Ordenanza N.º 984-MML, concordante con el artículo 156, literal 1) del TUO de la Ley N.º 27444; asimismo, se advierte la existencia de una serie de irregularidades tales como: **a)** el Informe N.º 4889-2014-MML, es de fecha 11 de agosto de 2014, y se consigna como lugar de inspección el distrito de Santa Anita; **b)** en virtud de dicho Informe, la Municipalidad Metropolitana de Lima efectúa la Inspección mediante Acta de Constatación N.º 338866-14-NP de fecha 02 de octubre de 2014, la cual señala que, con fecha 04 de agosto de 2014, se detectaron trabajos efectuados por la demandante cometiendo infracción, Acta elaborada con fecha muy posterior al momento de los hechos; **c)** las tomas fotográficas adjuntas al Informe N.º 4889-2014-MML, no generan certeza al no figurar la fecha y hora en que se efectuaron; **d)** además, la Notificación Preventiva de Sanción N.º 338866, la cual adjunta el Acta de Constatación, figura el sello de recepción de Mesa de Partes de Luz del Sur efectuado el día 02 de octubre de 2014, que consigna el distrito de San Isidro, es decir, un lugar



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

totalmente distinto al que consta en el Informe N.º 4889-2014-MML; en consecuencia, la Municipalidad Metropolitana de Lima incurrió en causal de nulidad, por lo que se revoca la sentencia de primera instancia, y reformándola declaró fundada la demanda.

II. CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Causal denunciada

El recurso de casación fue declarado **procedente**, mediante resolución de fecha 13 de noviembre de 2024⁴, por la siguiente causal:

- a) **Contravención a las normas que garantizan el debido proceso, por falta de motivación de la sentencia de vista, fundamentada en el artículo 139, inciso 5 de la Constitución Política.**

SEGUNDO. Análisis de la causal

Atendiendo que, en el caso particular, se ha declarado procedente el recurso de casación formulado por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, por causal de infracción normativa procesal, para los fines de motivación correspondientes procederemos a efectuar un análisis detallado del recurso, a fin de determinar si la sentencia de vista, infringe o no el deber de motivación de las resoluciones judiciales, contenido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Política del Estado.

TERCERO. Del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

3.1. Es entendido como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Además, este procedimiento constituye una garantía esencial, a través del cual los administrados, a quienes se les imputa la comisión de una infracción, pueden hacer valer sus derechos frente a la Administración Pública.

⁴ Ver página 81 del cuaderno de casación.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

3.2. Asimismo, garantiza que la actuación de la Administración se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin, y respetando un mínimo de garantías para el administrado. Su importancia presenta una doble dimensión, pues, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública y, de otro lado, constituye la vía que permite ofrecer al administrado, las garantías necesarias para el respeto de sus derechos fundamentales. La especialidad del procedimiento administrativo sancionador, con relación al procedimiento general, radica en la necesidad de traducir en reglas procedimentales algunas de las garantías constitucionales que protegen al administrado frente al *ius puniendi* estatal. El Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez, que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado⁵.

3.3. El procedimiento administrativo sancionador inicia siempre de oficio, esto es, por decisión de la autoridad administrativa, aun cuando pueda motivarse en la denuncia de un administrado, y también puede iniciarse ante la denuncia de otra entidad pública o de una orden superior, e iniciado el mismo, se notifica al imputado para que presente sus descargos dentro del término legal.

CUARTO. Los principios del debido procedimiento y legalidad, y el derecho de defensa en el procedimiento sancionador.

4.1. El principio del debido procedimiento administrativo tiene como origen el resguardo al debido proceso que, en buena cuenta, puede ser resumido a través del siguiente aforismo: “***Tanto vale no tener un derecho, cuanto no poder probarlo***”⁶.

⁵ Expediente N°2050-2002-AA/TC segundo párrafo del fundamento jurídico 8.

⁶ BENTAHM, Jeremías. **Tratado de las Pruebas Judiciales**. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, Volumen I, 1971, p.10. Citado en: Derecho y Cambio Social. Obtenido de: https://www.derechoycambiosocial.com/revista013/la%20prueba.htm#_ftn1



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

Este principio se encuentra contenido en el artículo IV de la Ley N.º 27444, por medio del cual se otorgan una serie de derechos y garantías a los administrados y, de forma simultánea, se le imponen diversos deberes a la administración pública.

Morón Urbina resalta⁷: *“este derecho implica afirmar que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Correlativamente, la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento.”*

El Tribunal Constitucional ha señalado que el debido procedimiento en sede administrativa, supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica⁸.

4.2. El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador por tanto, es una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración, y en ese sentido, garantiza entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, en la cual se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de los mismos, para cuyo efecto se le debe comunicar previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 14a Edición, p. 84.

⁸ Expediente N° 3741-2004-AA/TC Fj. 21.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

su legítimo derecho de defensa. Se conculca, por tanto, dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos, se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa⁹.

QUINTO. La Fiscalización Administrativa.

5.1. La actividad de fiscalización es definida como aquella que permite a la administración, comprobar y examinar que la conducta de los administrados o ciertas realidades, se ajustan a los deberes, prohibiciones y/o limitaciones a las cuales se encuentran sometidos. Así, se ejerce actividad de fiscalización, cuando nos encontramos frente a actuaciones que permiten a la Administración llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente; en concreto, la actividad administrativa de inspección, busca comprobar que el ejercicio de derechos y obligaciones de un particular se ajusta al ordenamiento jurídico¹⁰.

5.2. Morón Urbina¹¹, citando a Fernández Ramos¹², precisa que la caracterización específica de la actividad de fiscalización que la singulariza respecto de otras, está dada por ocho elementos indispensables, siendo estos: carácter unilateral; carácter extremo; carácter restrictivo; carácter técnico; carácter inmediato; carácter singular y transitorio; carácter reglado; y carácter instrumental. Con relación al **carácter unilateral** se precisa “(...) *la fiscalización como ejercicio de una potestad administrativa no requiere de la aceptación o concertación de voluntad con el sujeto a la fiscalización. El fiscalizado está sujeto a esta potestad dentro de una relación de subordinación, dentro de la cual tiene la carga de deberes de colaboración y derechos para que el ejercicio de la actividad sea constitucional*”.

⁹ Expediente N.º 5514-2005-PA/TC

¹⁰ Sánchez Pavis, Lucio Andrés. La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común. Revista Ius Et Veritas N° 60. Mayo, 2020, Lima, Perú, p.39.

¹¹ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, 13 edición. Gaceta Jurídica, Lima, 2018, p.302.

¹² Fernández Ramos, Severiano. La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico de la función inspectora. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Granada, 2002, p. 52 y ss.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

5.3. En ese orden de ideas, el citado Morón Urbina¹³ precisa que *“la actividad de fiscalización es realizada, organizada y planificada atendiendo a dos niveles de finalidades: la preventiva de los incumplimientos y la correctora de los mismos. Podríamos decir que es doblemente instrumental porque mediante su actuación se pretende prevenir los casos futuros de infracciones normativas y de corregir aquellos que se puedan haber consumado por el inspeccionado al momento de la fiscalización. Modernamente se enfatiza que la finalidad preventiva es a lo que debe propender la actuación fiscalizadora por ser más eficiente para el uso de los recursos comprendidos en la fiscalización. Esta prevención se puede dar de manera inmediata o de corto plazo ya que mediante su actuación se respalda la eficacia del ordenamiento sectorial o institucional al cual respalda con su acción (...).”*

5.4. El Decreto Legislativo N.º 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, introdujo una serie de modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, entre las cuales destaca el haberse aprobado la inclusión de un capítulo, dedicado a desarrollar de forma exclusiva los principios estructurales y comunes al ejercicio de la potestad de fiscalización en el ordenamiento peruano.

Con la inclusión de dicho capítulo, actualmente se ha establecido un régimen jurídico específico sobre esta actividad, de cumplimiento obligatorio para todas las entidades competentes encargadas de realizar actividad de fiscalización, aprobándose garantías y obligaciones para el administrado y deberes a cargo de la administración.

En el artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, la actividad de fiscalización es definida de la siguiente forma: *“La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un*

¹³ Morón Urbina. ob. cit. p.305.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos”.

5.5. Del Acta de Fiscalización

Todas las tareas desarrolladas por la administración en cumplimiento de la función de fiscalización concluyen con la elaboración de un acta de inspección, en la cual deben recogerse, entre otros aspectos, los comportamientos, acciones u omisiones de los administrados respecto de la específica normativa que regula cada una de las materias. En caso de incumplimiento de las normas y de la presunta comisión de una infracción administrativa, la administración podrá dar inicio al procedimiento sancionador correspondiente.

Resulta muy importante tener en cuenta la forma en que debe articularse el valor probatorio del acta de inspección respecto del procedimiento sancionador y, posteriormente, respecto del proceso contencioso administrativo, pues, como consecuencia lógica de la presunción de inocencia, la norma reguladora del proceso contencioso administrativo, señala que en el caso de procedimientos sancionadores, es a la administración a quien le compete acreditar la comisión de la infracción llevando así la carga de la prueba de sus afirmaciones.

En este sentido, resulta conveniente tener presente que la operación que ha de realizar el órgano jurisdiccional en estos casos, es la de considerar si aquel medio de prueba, documento administrativo con presunción de certeza, contrastado con los otros que eventualmente hayan sido aportados al proceso, resulta o no suficiente para destruir la presunción de inocencia que como derecho fundamental se reconoce al imputado.

En atención a ello, su íntima vinculación con el ejercicio de la potestad sancionadora así como su carácter gravoso respecto de los derechos de los administrados, revela que es necesario establecer, para evitar que el ejercicio de la potestad de inspección administrativa se convierta en una



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

carga desproporcionada o irrazonable para el administrado, que éste tenga atribuidos algunos derechos específicos, como: a) a ser informado acerca de la naturaleza y alcance de la inspección, lo que se encuentra conectado con su derecho de defensa, pues será habitual que un administrado pueda estar sujeto a una diversidad de normas sectoriales y sólo con el conocimiento preciso de la materia de la inspección, es que podrá atender satisfactoriamente los requerimientos que la autoridad pueda formularle; b) el administrado debe tener acceso al expediente que se forme a propósito de la inspección, derecho éste que, en realidad, es una especificación del genérico derecho de acceso reconocido por el artículo 55 de la Ley del Procedimiento Administrativo General; y, c) el administrado debe tener en todo momento la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, permitiéndole presentar los descargos y justificaciones que estime conveniente respecto de las presuntas omisiones o incumplimientos que le puedan ser imputados o que, razonablemente, puede entender que le serán imputados.

5.6. El informe final de instrucción.

Si bien la Ley del Procedimiento Administrativo General, no establece en forma expresa las fases del procedimiento administrativo sancionador, del artículo 253 se puede extraer que implícitamente establece dos fases: la primera, es la fase de instrucción y, la segunda, la de resolución del procedimiento sancionador.

Al funcionario responsable le corresponde llevar a cabo la instrucción del procedimiento sancionador, notificándole al imputado su inicio, debiendo recibir y evaluar sus descargos, realizando todas las actuaciones probatorias que considere pertinentes o que hayan sido presentadas o propuestas por el imputado conforme a las facultades que le confiere la ley, emitiendo al concluir con su labor, el informe final de instrucción. En este informe, el instructor emite una opinión determinando la existencia o no de



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

la comisión de la infracción, y en caso de configurarse, la propuesta de sanción a aplicar, en base a las conductas probadas que se consideren infracciones, la norma que la tipifica y su aplicación a quien la vulnera, permitiendo consolidar la imparcialidad del órgano administrativo en el procedimiento.

Además, la notificación del informe resulta esencial para garantizar el derecho de defensa de los interesados, habiendo el Tribunal Constitucional precisado, en un caso en el cual se omitió su diligenciamiento:

“... se ha lesionado el derecho de defensa en la medida en que la omisión de proveer el informe de la comisión que sustentaba la sanción propuesta no permitió que el demandante conociera los exactos términos de la forma en que el órgano investigador había analizado los cargos atribuidos y su responsabilidad en las infracciones imputadas. Sólo conociendo estos aspectos, el demandante podía ejercer su derecho de defensa de manera idónea y eficaz. Idónea en cuanto era la forma apropiada o indicada, no existiendo otra a través de la cual podía ilustrar al órgano que debía imponer la sanción y, así, controvertir o contradecir ante aquél –en cuanto órgano decisorio– los cargos efectuados por el órgano que se hizo del procedimiento de investigación. Y, eficaz, por cuanto el propósito de impedir indefensión frente al criterio asumido por el órgano investigador (...) se alcanzaba sólo conociendo la conclusión final que aquél asumía en el citado informe...”¹⁴.

La emisión y notificación del Informe Final de Instrucción, se constituye como una obligación de la entidad que tramita un procedimiento administrativo sancionador, sin que sea una potestad discrecional de la administración, pues su observancia resulta una garantía fundamental previa a la imposición de la potestad sancionadora. Asimismo, Guzmán Napurí refiere: *“Se establece en la norma que el informe final de instrucción debe ser notificada al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. Ello implica que es la Autoridad Sancionadora la encargada de efectuar dicha notificación y la que va recibir los referidos*

¹⁴ Expediente N.º 1003-98-AA/TC.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

descargos, que funcionan como una alegación adicional dentro del procedimiento administrativo sancionador. En este orden de ideas, la posibilidad de discutir el informe antes señalado funciona como una garantía adicional a favor del administrado...”¹⁵.

De lo expresado, se debe sostener que tanto la emisión del Informe Final de Instrucción, así como su notificación al administrado en caso se proponga la imposición de una sanción, son actos que necesariamente deben ser observados por parte de la autoridad administrativa a fin de garantizar el ejercicio del derecho de defensa como parte del debido procedimiento.

SEXTO. La flagrancia.

Conviene precisar al respecto que la flagrancia no se encuentra conceptualizada en la Ley N.º 27444, ni en la Ordenanza N.º 984-MML y modificatorias, que es justamente donde se le menciona, sin que en la referida normativa se expresara alguna definición, pues se encuentra consignada tangencialmente en su artículo 19.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional¹⁶ ha señalado:

“10. El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los administrados, sobre todo cuando es la propia administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y si bien no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se le exige al Poder Judicial, su actuación y decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que los actos administrativos son fiscalizables a posteriori.

11. De otro lado, sin ánimo de proponer una definición, conviene precisar que el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de

¹⁵ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Instituto Pacífico, 2021, p.122.

¹⁶. Expediente N.º 01873-2009-PA/TC, Fj. 10-12.



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

*una conducta ilegal por parte de los administrados. **Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado,** no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducción y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.*

*12. **No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador...**" (subrayado y negrita nuestra).*

Como se puede advertir, el máximo intérprete de la Constitución, ha reconocido que la potestad punitiva del Estado, si bien, pese a existir diferencias entre la potestad penal y la administrativa sancionadora, se admite la existencia de puntos de encuentro entre estas dos manifestaciones del poder punitivo del Estado, dentro de los cuales destaca la aplicación con matices, de principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador.

SÉPTIMO. Infracción normativa del artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Estado.

7.1. El texto del artículo mencionado prescribe:

Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

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 [...].



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

7.2. La potestad sancionadora del Estado se rige por principios esenciales o indispensables que tienen sustento en la Constitución Política del Estado, como los de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad y causalidad, entre otros.

7.3. En cuanto al principio del debido procedimiento, el numeral 2 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, aplicable en autos, prescribe que “*Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso*”, como es el caso del derecho de todo administrado a exponer sus argumentos antes de la emisión de las incriminaciones o de las resoluciones que contengan la sanción contra el agente. Por su parte, el numeral 5 del artículo 253 del citado cuerpo legal establecía que:

“Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

[...]

*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 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**”.* (subrayado y negrita nuestra).



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

De todo ello se desprende la naturaleza y trascendencia que debe sustentar el Informe Final de Instrucción.

7.4. Pues bien, en el caso en concreto, la Municipalidad Metropolitana de Lima elaboró el Informe N.º 4889-2014-MML de fecha 11 de agosto de 2014, en el cual sobre las labores de control realizadas con fecha 4 de agosto de 2014, señala “[...] se ha constatado que los trabajos en mención no cuentan con Autorización de Ejecución de Obra en área de uso público, asimismo, el perímetro de la obra presenta señalización deficiente, no se ha colocado un cartel de identificación de la obra que indique la ejecución de los trabajos”; cabe advertir que dicho informe no solo **no** se encuentra suscrito por algún funcionario de la Municipalidad Metropolitana de Lima, sino que tampoco acompaña algún acta que sustente la inspección realizada, incumpliendo de esa forma, lo previsto en el artículo 16 de la Ordenanza N.º 984-MML, que establece que el personal que participe en las diligencias de fiscalización, levantará el acta correspondiente, la cual deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 156, literal 1) del TUO de la Ley N.º 27444; igualmente consigna como lugar de inspección: “Av. Los Cascanueces, altura Avenida Los Rosales y Avenida Colectora cuadra 1, del **distrito de Santa Anita**”; sin embargo, de la lectura del Acta de Constatación N.º 338866-14-NP de fecha 2 de octubre de 2014, se señala que el representante de la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se hizo presente en la dirección “Av. Canaval y Moreyra N.º 380 del **distrito de San Isidro**”, es decir, un lugar distinto a aquel que consta en el Informe N.º 4889-2014-MML-GDU-SAU-DORP, de lo cual se colige que la autoridad administrativa, no ha seguido el debido procedimiento administrativo previsto en el numeral 2 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, que prescribe “*Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso*”, procediendo a imponer de forma irregular una multa por la



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

suma S/ 3,800.00, presuntamente por haber cometido la infracción de Código 08-0304: *“Señalar deficientemente la obra y/o rutas alternas o no cumplir con los dispositivos de seguridad adecuado”*.

7.5. Asimismo, cabe resaltar que, a la fecha en que se emitió el Acta de Constatación N.º 338866-14-NP, 2 de octubre de 2014, la misma señala que, con fecha 04 de agosto de 2014 se detectaron trabajos efectuados por la empresa demandante cometiendo infracción, sin embargo, es de verse que dicha Acta fue elaborada prácticamente dos meses después de ocurridos los hechos, lo cual denota una vez más irregularidades por parte de la autoridad administrativa, al no certificar los hechos al momento de haberse producido, ni recoger aspectos relevantes como pueden ser la intervención de los sujetos que participaron y/o testigos de ser el caso; ello permite concluir que la Administración incumplió el debido procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo con las normas vigentes al momento de ocurridos los hechos, en ese sentido, resulta evidente la vulneración al principio de verdad material y al debido procedimiento.

7.6. Es por ello correcto el análisis realizado por la Sala de mérito, la cual realizó una valoración conjunta y razonada de los medios de prueba conforme a lo previsto por el artículo 197 del Código Procesal Civil, determinando que la Administración no ha cumplido con llevar adelante el procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo con las disposiciones normativas, razón por la cual las actuaciones impugnables incurren en vicio y en causal de nulidad prevista en el inciso 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N.º 27444 - Ley que regula el Procedimiento Administrativo General.

7.7. A mayor abundamiento, por lo precedentemente señalado, el procedimiento administrativo regulado por el citado artículo 16 de la Ordenanza N.º 984-MML concordante con el artículo 156, literal 1) del TUO de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, ha sido transgredido en el presente proceso, y contradice lo precisado en los



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

artículos II del Título Preliminar, y numeral 245.2 del artículo 245 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, que prescriben:

“Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley”.

Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este capítulo

245.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo”.

Siendo así, y advirtiéndose que el procedimiento establecido en el artículo 16 de la Ordenanza N.º 984-MML y modificatorias, no observa la estructura prevista en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, para el procedimiento administrativo sancionador, y que con ello, no establece condiciones menos favorables al administrado,



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

**CASACIÓN N.º 21522-2023
LIMA**

que las previstas en la referida ley, por todo ello, se advierte que la sentencia de vista se encuentra debidamente motivada.

OCTAVO. En consecuencia, en base a las consideraciones mencionadas precedentemente, al no advertirse infracción normativa del artículo 139, inciso 5 de la Constitución Política del Estado, el recurso debe declararse infundado.

III. DECISIÓN:

Por los fundamentos expresados, y en aplicación del artículo 398 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley 31591, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, fecha 08 de febrero de 2023; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha 07 de noviembre de 2022; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; en los seguidos por Luz del Sur S.A.A., contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contencioso administrativa; *y, los devolvieron.* **Interviene como ponente la señora Jueza Suprema Álvarez Olazábal.**

**S.S.
CALDERÓN PUERTAS
ESPINOZA ORTIZ
GROSSMANN CASAS
ÁLVAREZ OLAZÁBAL
PLACENCIA RUBIÑOS**

Mtl/cmp