



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

Sumilla: Si bien es válido que la resolución administrativa se sustente en el Informe que le sirve de fundamento, de ello no se sigue que el contenido de la decisión administrativa sea correcta, por lo que el examen de su corrección dependerá del análisis de fondo que se hará de la resolución que integra a ella misma con el contenido del Informe; aspecto que fue analizado por la sentencia de vista y que es el motivo por el cual se declaró fundada la demanda.

Lima, nueve de noviembre de dos mil veintiuno.

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

VISTA; la causa número treinta mil quinientos noventa y siete-dos mil diecinueve; con el acompañado, en Audiencia Pública virtual llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos Quispe Salsavilca – Presidente, Yaya Zumaeta, Yalán Leal, Huerta Herrera y Bustamante Zegarra; y luego de verificada la votación de acuerdo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. Objeto del recurso de casación

En el presente proceso sobre nulidad de resolución administrativa, la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, a través de su procuraduría pública municipal, con fecha catorce de octubre de dos mil diecinueve ha interpuesto el recurso de casación obrante de fojas ciento cincuenta y nueve del expediente principal, contra la **sentencia de vista** contenida en la resolución número tres de fecha diecisiete de setiembre de dos mil diecinueve, corriente de fojas ciento treinta y dos del principal, emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, **que revocó la sentencia apelada de primera instancia** contenida en la resolución número cinco de fecha veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, obrante de fojas ochenta y nueve del principal, que declaró



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

infundada y reformándola la declaran fundada, en consecuencia, nula la Resolución Gerencial N° 860-2016-MML/GFC de fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, así como la Resolución de Sanción N° 01M3544834.

II. Causal por la cual se ha declarado procedente el recurso de casación

Mediante Auto Calificatorio de fecha doce de marzo de dos mil veinte, corriente a fojas setenta y cinco del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declaró **PROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la demandada Municipalidad Metropolitana de Lima, por la causal de: ***i) infracción normativa del principio de verdad material, artículo 6 numeral 6.2 y el artículo 55 numeral 3 de la Ley N° 27444.*** Sostiene que: la infracción normativa del principio de verdad material se produjo cuando la Sala Superior señaló que no se ha cumplido con demostrar cabalmente que Sedapal había abandonado sus obras, en cuanto no probó con suficiencia el hecho calificado como ilícito administrativo. Asimismo, que el mencionado órgano jurisdiccional no consideró lo señalado en el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 27444. Así, afirma que la entidad indicó expresamente que en mérito al Acta de Inspección N° 002451-2016 –con la cual también se remitió el Informe N.º 1916-2016/GDU-DORP– emitió la Notificación Preventiva de Sanción N° 0343338, la cual a su vez fue consignada en la Resolución de Sanción N° 01M354834, por lo que se actuó conforme a ley. Precisa que, el Colegiado de Mérito incurrió en la causal señalada, sobre inaplicación de la norma de derecho material, cuando dispuso revocar la sentencia de primera instancia que declaró infundada la demanda, y reformándola, declarar fundada la demanda, ya que no tuvo en cuenta la regulación prevista en el artículo 6, numeral 6.2, de la Ley N° 27444. Adicionalmente, precisa que el Acta de Inspección N° 002451-2016 fue emitido el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, consignándose el destinatario, el lugar de la infracción, la descripción y el código de infracción; además, según expone, aquella estaba



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

sustentada en la Notificación Preventiva N° 0343338 y el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, firmado por el representante de Sedapal, conforme obra en autos, y el inspector municipal. Del mismo modo, manifiesta que la Notificación Preventiva N.º 0343338 contiene los datos requeridos por la norma pertinente, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ordenanza N° 984-MML. Finalmente, respecto del Informe N° 1916-MML-GDU-SAU-DORP, que dio mérito a que se impusiera la sanción respectiva, señala que la norma general no impone una obligación de notificar los informes que se generen de manera interna durante el trámite, con la condición de que obren en el expediente administrativo, más aún cuando según el numeral 3 del artículo 55 de la Ley N° 27444, los administrados pueden acceder a los actuados administrativos en cualquier momento y sin limitación alguna a dichos documentos. En tal sentido, refiere que debe considerarse, a través del Informe N° 3261-2016-MML-GDU-SAU-DORP, todas las ocurrencias de detección de la infracción por parte de la entidad demandada, cuando en contraparte la demandante solo presentó alegatos sin fundamentos técnicos u otros medios de prueba que deslinden su responsabilidad, pues en sus Cartas N.º 0041-2015/EOMR-B y N° 0328-2015/EOMR-B, presentadas como descargos, solo indicó que no se efectuaron trabajos en dicha zona, y en el recurso de apelación se dedicó a deslindar su responsabilidad, señalando a la empresa contratista como la responsable, y que la Administración solo se limitó a indicar la sanción de manera literal, sin dar mayores precisiones.

Asunto jurídico en debate

En el caso particular, la cuestión jurídica en debate consiste en verificar si la sentencia de vista ha respetado o no los cánones mínimos de motivación que, como derecho implícito del derecho continente al debido proceso en su expresión formal y sustantiva debe observarse en todo proceso judicial, lo que importa resolver las pretensiones sobre la base a los hechos acreditados



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

en el trámite del proceso y la aplicación del derecho objetivo que corresponda al caso.

III. CONSIDERANDO:

Referencias principales del proceso judicial

PRIMERO: Para resolver la denuncia planteada y contextualizar el caso particular, es pertinente iniciar el examen que corresponde a este Supremo Tribunal con el sucinto recuento de las principales actuaciones vinculadas con el desarrollo de la presente causa judicial. Así tenemos:

1.1. Materialización del ejercicio del derecho de acción

El tres de enero de dos mil diecisiete la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL, acude al órgano jurisdiccional interponiendo **demanda sobre nulidad de resolución administrativa**, obrante de fojas diecisiete a treinta y cuatro del expediente principal, planteando el siguiente **petitorio**: se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N° 860-2016-MML/GFC, así como de la Resolución de Sanción N° 01M354834.

Expone como fundamentos principales de su petitorio lo siguiente: **a)** la municipalidad procede a multar sin realizar una debida acción de control de las sanciones o infracciones que pretende aplicar al administrado, donde solo basta, como sucede en el presente caso, la aparente constatación de un hecho que se encuentra ligada a los servicios que presta la empresa, para que “automáticamente” sin mayor labor de instrucción se curse la sanción a SEDAPAL, con el agravante de que esta no ha seguido el procedimiento regular conforme a ley, vulnerando su derecho de defensa y el principio del debido procedimiento; la resolución de sanción consigna como documentos



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

de referencia el Acta de Inspección N° 007643-16, en el cual se observa igualmente el incumplimiento de las formalidades en el acta anteriormente expuesta, además de que se sustenta en el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP de fecha diez de mayo de dos mil dieciséis, al cual se remite; sin embargo, señala que dicho documento no fue compulsado a su parte para hacer uso de su derecho de contradicción en instancias administrativas al no haber sido notificada, limitando su derecho de defensa; **b)** la resolución de gerencia no logra desvirtuar sus argumentos respecto a que no sólo no se ha establecido fehacientemente la responsabilidad de su empresa, sino que además es sustentada con un informe documento de parte que pretende verificar hechos de la citada intervención sin las garantías mínimas al administrado, con afirmaciones que resultan totalmente inconsistentes.

1.2 Contestación a la demanda

La demandada Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante escrito presentado el primero de febrero de dos mil diecisiete, obrante a fojas cincuenta y cinco del expediente principal, **absuelve la demanda** negándola y contradiciéndola, pretendiendo que ésta sea declarada infundada en todos sus extremos.

Sostiene como argumentos principales de su contradictorio que: **a)** de la inspección realizada con fecha diez de mayo de dos mil dieciséis, según consta del Informe Técnico N° 1916-2016-MML-GDU-SAU -DORP del Jefe de División de Obras y Redes Públicas de la Gerencia de Desarrollo Urbano, señala que se ha detectado que la empresa SEDAPAL ha realizado trabajos de apertura de zanja con rotura de calzada y vereda para ejecución de trabajos de mantenimiento de redes ubicados en la Av. Libertad Cuadra 14, altura del predio 1480, San Miguel, y se observó que no se encontraba el responsable de la ejecución de limpieza del área donde ejecutan los trabajos;



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

lo que dio mérito a que el personal de la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización interviniera e impusiera la Resolución de Sanción N° 01M354834 por “abandonar la obra” de acuerdo con lo establecido en el Anexo I – Tipificación y Escala de Multas de la Ordenanza N° 984 y sus modificatorias; **b)** del informe técnico indicado se puede establecer que el demandante incurre en varias conductas infractoras, por lo que el personal competente ha aplicado lo señalado en el artículo 25 de la Ordenanza N° 984, de aplicar la sanción prevista para la conducta que reviste mayor gravedad, razón por la que el personal inspector de conformidad con el artículo 19 de la citada ordenanza, que establece excepcionalmente por la gravedad o por la naturaleza de las infracciones serán sancionadas sin observar el procedimiento previsto por el artículo 17, por lo que se procedió a levantar el acta de constatación y emitir la resolución de sanción.

1.3. Dictamen Fiscal

La Novena Fiscalía Provincial Civil de Lima mediante Dictamen N° 1066-2017, presentado el veinticinco de setiembre de dos mil diecisiete, corriente a fojas sesenta y nueve del expediente principal, opina porque se declare infundada la demanda contenciosa administrativa.

1.4. Sentencia de primera instancia

Mediante **resolución número cinco** de fecha veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, obrante a fojas ochenta y nueve de los autos principales, el Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, emite **sentencia de primera instancia**, declarando **infundada** la demanda.

Se funda la decisión judicial exponiéndose principalmente que: **a)** el Acta de Inspección N° 2451-2016 fue emitido el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, consignando el destinatario, el lugar de la infracción, la descripción



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

y código de la infracción; estando además sustentada en la Notificación Preventiva N° 0343338 y el Informe N° 1916-2016-MML -GDU-SAU-DORP firmada por el representante de SEDAPAL, así como lo hizo el inspector municipal. Del mismo modo, la notificación preventiva contiene los datos requeridos por la norma pertinente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 16 y 17 de la Ordenanza N° 984-MML. Preciando que las normas sobre la emisión de las Actas de Inspección y Notificación Preventiva, se desprende que no imponen que dichos instrumentos sean emitidos de manera simultánea o temporal, siendo que, la exigencia se circunscribe a que contengan los requisitos que exige la norma y que sean debidamente notificados al administrado, a fin de que tomen conocimiento cabal de los hechos que se le imputan, garantizando su derecho de defensa. En el caso concreto, se realizaron las notificaciones dentro del plazo prudencial (11 días hábiles) desde la constatación de los hechos materia de sanción, lo que significa un plazo razonable, más cuando no afectó el derecho de defensa de la empresa demandante; **b)** de la revisión de la Resolución de Sanción N° 01M354834 así como el Acta de Inspección N° 7643-2016, tienen como sustento el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, sin embargo, la norma general no impone una obligación de notificar los informes que se generen de manera interna durante el trámite, con la condición de que obren en el expediente administrativo, más aún, cuando el numeral 3 del artículo 55 de la Ley N° 27444, los administrados pueden acceder a los actuados administrativos, en cualquier momento y sin limitación alguna a dichos documentos, por lo que, no puede alegarse una vulneración al derecho de defensa.

1.5. Ejercicio del derecho a la impugnación



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

La empresa Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima Sociedad Anónima mediante escrito presentado el cinco de setiembre de dos mil dieciocho, obrante de folios ciento cuatro del expediente principal, interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que declaró infundada la demanda.

Son agravios principales del recurso vertical los siguientes: **a)** el A quo sustenta su decisión principalmente en dos instrumentos actuados por la municipalidad durante el procedimiento administrativo sancionador; esto es en el Acta de Inspección N° 2451-2016 y el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP; sin embargo, no ha valorado adecuadamente las serias observaciones planteadas en su demanda a ambos instrumentos que para su validez y eficacia y que la propia norma especializada ejerce y obliga una serie de formalidades a fin de que represente garantías al administrado frente a las facultades de fiscalización y punición que ostenta la administración a fin de que esta no sea ejercida de manera autoritaria; **b)** no se ha advertido que el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, en el cual ampara su decisión no ha podido ser compulsado oportunamente por su parte para ejercer su derecho de contradicción en las instancias administrativas, debido a que este no fue adjuntado a la resolución de sanción, por lo que nuevamente se ha limitado con ello su derecho a la defensa al no poder conocer con claridad los fundamentos en que se están sustentado la sanción; siendo insuficiente para su parte, la sola emisión y notificación de la notificación preventiva y el Acta de Inspección; siendo que el artículo 22 de la Ordenanza N° 984-MML, que contiene el nuevo régimen municipal de aplicación de sanciones administrativas derivadas de la función fiscalizadora, señala que la resolución de sanción que se expida debe acompañarse copia del informe que sustente las sanciones impuestas; bajo sanción de nulidad de la notificación, por lo que, el no contar con un informe en el cual sustenta la infracción, vulnera el principio del debido procedimiento por lo que deviene en nula.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

1.6. Sentencia de segunda instancia

La Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante **resolución número tres** de fecha diecisiete de setiembre de dos mil diecinueve, corriente a fojas ciento treinta y dos del expediente principal, emite sentencia de vista **revocando** la sentencia apelada que declaró infundada la demanda y reformándola declaran fundada.

Constituyen sustentos principales de la decisión superior los siguientes: **a)** el citado informe no lleva anexa Acta alguna que dé cuenta de la inspección o constatación in situ acerca de los hechos que, precisamente, debería informar; menos aún, incorpora las fotografías que supuestamente acreditarían que la administrada cometió la conducta infractora que se le atribuye; por lo que se puede inferir que el Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, ha sido elaborado luego de concluida la “fase de instrucción” del procedimiento administrativo sancionador, en otras palabras, fue confeccionada en las oficinas de la autoridad administrativa, y no en el desarrollo de la fiscalización de campo; transgrediendo de ese modo el artículo 14 de la Ordenanza N° 984-MML y el artículo 156 de la Ley N° 27444; no habiendo cumplido con demostrar cabalmente que la administrada SEDAPAL abandonó sus obras, en tanto que no prueba con suficiencia el hecho calificado como ilícito administrativo; lo que se ratifica en sede jurisdiccional, al no practicarse lo contemplado en el segundo párrafo del artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584; **b)** de la resolución de sanción se constata que la mencionada multa, al final, ha sido impuesta “solo” en virtud del Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, instrumental de la que, como se ha señalado, no se comprueba de manera fehaciente que los datos obtenidos por la demandada hayan sido originados por la constatación en el mismo lugar del incumplimiento de las disposiciones municipales y/o, en su caso, hayan sido aceptados por la administrada



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

intervenida, algún testigo o tercero, en sujeción a lo dispuesto por el artículo 235 de la Ley N° 27444 y el artículo 16 de la Ordenanza N° 984-MML; lo que la convierte en un instrumento insuficiente para formar convicción.

Acerca del recurso de casación

SEGUNDO: Contextualizado el caso, es pertinente hacer referencia sobre los alcances del recurso extraordinario de casación, que delimitan la actividad casatoria de esta Sala Suprema. Así:

2.1. 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 de la República, conforme lo precisa el artículo 384 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364. En materia de casación es factible el control de las decisiones jurisdiccionales, con el propósito de determinar si en ellas se han infringido o no las normas que garantizan el derecho al proceso regular, teniendo en consideración que éste supone el cumplimiento de los principios y garantías que regulan al proceso como instrumento judicial, precaviendo sobre todo el ejercicio del derecho a la defensa de las partes en conflicto.

2.2. El recurso extraordinario de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho, partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No basta la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, debe precisarse que ésta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

proceso, constituyendo antes bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

2.3. Por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso¹, debiendo sustentarse en aquellas previamente señaladas en la ley, pudiendo por ende interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, así como la falta de congruencia de lo decidido con las pretensiones formuladas por las partes y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso², por lo que en tal sentido si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que éstas pueden darse en la forma o en el fondo.

2.4. En el caso concreto se ha declarado procedente el recurso de casación por causal de orden procesal. En tal situación es conveniente señalar que la infracción procesal se configura cuando en el desarrollo de la causa no se han respetado los derechos procesales de las partes, se han soslayado o alterado actos del procedimiento, la tutela jurisdiccional no ha sido efectiva y/o el órgano judicial deja de motivar sus decisiones o lo hace en forma incoherente, en evidente quebrantamiento de la normatividad vigente y de los principios procesales.

Sobre la infracción normativa del principio de verdad material, artículo 6 numeral 6.2 y el artículo 55 numeral 3 de la Ley N° 27444;

¹ Monroy Cabra, Marco Gerardo, Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1979, página 359.

² De Pina Rafael, Principios de Derecho Procesal civil, Ediciones Jurídicas Hispano Americanas, México D.F, 1940, página 222.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

TERCERO: Al respecto, la recurrente afirma que la infracción normativa del principio de verdad material se produjo cuando la Sala Superior señaló que no se ha cumplido con demostrar cabalmente que Sedapal había abandonado sus obras, en cuanto no probó con suficiencia el hecho calificado como ilícito administrativo. Asimismo, que el mencionado órgano jurisdiccional no consideró lo señalado en el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley N.º 27444. Así, afirma que la entidad indicó expresamente que en mérito al Acta de Inspección N.º 002451-2016 –con la cual también se remitió el Informe N.º 1916-2016/GDU-SAU-DORP– emitió la Notificación Preventiva de Sanción N.º 034338, la cual a su vez fue consignada en la Resolución de Sanción N.º 01M354834, por lo que se actuó conforme a ley. Precisa que el Colegiado de Mérito incurrió en la causal señalada, sobre inaplicación de la norma de derecho material, cuando dispuso revocar la sentencia de primera instancia que declaró infundada la demanda, y reformándola, declarar fundada la demanda, ya que no tuvo en cuenta la regulación prevista en el artículo 6, numeral 6.2, de la Ley N.º 27444. Adicionalmente, precisa que el Acta de Inspección N.º 002451-2016 fue emitido el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, consignándose el destinatario, el lugar de la infracción, la descripción y el código de infracción; además, según expone, aquella estaba sustentada en la Notificación Preventiva N.º 034338 y el Informe N.º 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, firmado por el representante de Sedapal, conforme obra en autos, y el inspector municipal. Del mismo modo, manifiesta que la Notificación Preventiva N.º 034338 contiene los datos requeridos por la norma pertinente, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ordenanza N.º 984-MML. Finalmente, respecto del Informe N.º 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, que dio mérito a que se impusiera la sanción respectiva, señala que la norma general no impone una obligación de notificar los informes que se generen de manera interna durante el trámite, con la condición de que obren en el expediente administrativo, más aún cuando según el numeral 3 del artículo 55 de la Ley N.º 27444, los administrados pueden acceder a los actuados administrativos en cualquier



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

momento y sin limitación alguna a dichos documentos. En tal sentido, refiere que debe considerarse, a través del Informe N.º 3261-2016-MML-GDU-SAU-DORP, todas las ocurrencias de detección de la infracción por parte de la entidad demandada, cuando en contraparte la demandante solo presentó alegatos sin fundamentos técnicos u otros medios de prueba que deslinden su responsabilidad, pues en sus Cartas N.º 0041-2015/E0MR-B y 0328-2015/E0MR-B, presentadas como descargos, solo indicó que no se efectuaron trabajos en dicha zona, y en el recurso de apelación se dedicó a deslindar su responsabilidad, señalando a la empresa contratista como la responsable, y que la Administración solo se limitó a indicar la sanción de manera literal, sin dar mayores precisiones.

3.1. Es indicado a fin de realizar el análisis de la causal formulada por la parte demandada, traer a colación lo dispuesto por el artículo 6 numeral 6.2 de la Ley N° 27444:

“Artículo 6. Motivación del acto administrativo

6.2 *Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo”.*

3.1.1 Así, se advierte que el artículo 6 numeral 6.2 de la Ley N° 27444, dispone que un acto administrativo puede motivarse entre otros, en informes obrantes en el expediente administrativo, a condición de que se identifique de modo concreto los hechos materia de investigación y que por tal situación constituyen parte integrante del respectivo acto administrativo; así también se señala, que el citado informe, dictamen o similar que sirva de fundamento de



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

la decisión, debe ser notificado al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

3.1.2. En este contexto, se logra colegir del artículo citado que el acto administrativo es perfectamente ajustable a lo que se ha encontrado en otros informes o dictámenes cuya decisión puede ser parte de su motivación a condición de que los hechos investigados sean identificables; ello significa que pueda fundamentarse con una remisión de un informe siempre y cuando se acompañe el informe; lo cual no quiere decir que en el informe haya razonamientos correctos o erróneos; más aún, cuando ello es parte de que se acredite el mismo con los medios de prueba que deben acompañar al mismo y que son parte integrante del aludido informe.

3.1.3. En dicho contexto, la parte recurrente sostiene que el Acta de Inspección N° 2451-2016 (obrante a folios tres del acompañado), consignando el destinatario, el lugar de la infracción, la descripción y el código de la infracción, estando además sustentada en la Notificación Preventiva N° 34338 y el Informe N° 1916-2016-MML-G DU-SAU-DORP, firmada por el representante de SEDAPAL, contienen los datos requeridos por la norma pertinente por lo que se actuó conforme a ley. Al respecto, si bien es válido que la resolución administrativa se sustente en el Informe que le sirve de fundamento, de ello no se sigue que el contenido de la decisión administrativa sea correcta, por lo que el examen de su corrección dependerá del análisis de fondo que se hará de la resolución que integra a ella misma con el contenido del Informe; aspecto que fue analizado por la sentencia de vista y que detallaremos en el numeral 3.3 de la presente resolución y que es el motivo por el cual se declaró fundada la demanda.

3.2. De la misma forma, sostiene que se vulneró el artículo 55 numeral 3 de la Ley N° 27444, el cual señala:



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

“Artículo 55.- Derechos de los administrados

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes: (...)

3. *Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley”.*

3.2.1. Siendo que, en cuanto a que el informe que dio mérito a que se impusiera la sanción respectiva, que la norma general no impone, una obligación de notificar los informes que se generen de manera interna durante el trámite con la condición de que obren en el expediente administrativo.

3.2.2. De otro lado, en cuanto al artículo 55 numeral 3 citado, se dispone que el administrado puede acceder en cualquier momento a la información contenida en el expediente de los procedimientos administrativos en que sea parte, así como de obtener copias de los documentos contenidos en el mismo, salvo excepciones previstas por ley.

3.3. Así, se logra advertir que la parte recurrente sostiene que no sería necesario notificar el informe sobre el cual se sustenta la infracción como sustento del recurso de casación interpuesto; sin embargo, en el presente caso, la sentencia de vista no sustenta dicha obligación como fundamento para declarar fundada la demanda, sino que, la misma se sustenta en que: *“No obstante eso, -se está refiriendo al contenido del Informe N°1906 -2016 del 10.05.16- de la revisión de los antecedentes administrativos, se aprecia que el citado informe no lleva anexa Acta alguna que dé cuenta de la inspección o constatación in situ acerca de los hechos que, precisamente, debería informar; menos aún, incorpora las fotografías que supuestamente acreditarían que la administrada cometió la conducta infractora que se le*



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

*atribuye. Por ese motivo, se infiere que aquel documento – Informe N° 1906-2016 – ha sido elaborado luego de concluida la “fase de instrucción” del procedimiento administrativo sancionador, en otras palabras, fue confeccionada en las oficinas de la autoridad administrativa, y no en el desarrollo de la fiscalización de campo; trasgrediendo de ese modo el artículo 14° de la Ordenanza 984-MML y el artículo 156° de la Ley N° 27444. En ese orden de ideas, y atendiendo al principio de verdad material, se concluye que la administración **no ha cumplido con demostrar cabalmente que la administrada SEDAPAL abandonó sus obras**, en tanto no prueba con suficiencia el hecho calificado como ilícito administrativo; lo que se ratifica en esta sede jurisdiccional, al no practicarse lo contemplado en el segundo párrafo del artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584”³; esto es, lo que sustenta la sentencia recurrida es que el citado Informe N° 1916-2016-MML-GDU-SAU-DORP, no tiene la fuerza probatoria suficiente, como cuando no adjunta los medios de prueba que en el mismo se cita, como son las tomas fotográficas que tendría como sustento la emisión de la misma.*

3.4. En rigor, la recurrente pretende el reexamine del análisis efectuado por la Sala Superior, en mérito de una causal que no fue materia de pronunciamiento, lo cual deviene en no amparable, más aún, cuando en su escrito de casación cita informes y cartas⁴ que no pertenecen al procedimiento administrativo materia de autos, por lo cual, no puede emitirse un pronunciamiento sobre elementos que no han sido materia de análisis por la instancia superior.

CUARTO: En consecuencia y en aplicación de lo regulado por el artículo 397° del Código Procesal Civil, corresponde a este Colegiado Supremo declarar infundado el recurso interpuesto por la Municipalidad Metropolitana de Lima, no casar la sentencia de vista, al haberse determinado materialmente que la actuación administrativa impugnada se encuentra

³ Véase considerando noveno de sentencia de vista.

⁴ Véase punto “x” del recurso de casación página 6 del recurso, folios 164 del principal.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 30597-2019
LIMA**

inmersa en causal de nulidad prevista en el artículo 10° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

IV.- DECISIÓN:

Por tales fundamentos y de acuerdo a lo regulado además por el artículo 395 del acotado Código Procesal, **RESOLVIERON:**

Declarar **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, presentado el catorce de octubre de dos mil diecinueve, corriente a fojas ciento cincuenta y nueve del expediente principal; en consecuencia; **NO CASARON** la sentencia de vista contenida en la **resolución número tres** de fecha diecisiete de setiembre de dos mil diecinueve, corriente a fojas ciento treinta y dos del expediente principal, emitida por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima; en los seguidos por el demandante Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre nulidad de resolución administrativa; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; y los devolvieron. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Quispe Salsavilca.**

S.S.

QUISPE SALSAVILCA

YAYA ZUMAETA

YALÁN LEAL

HUERTA HERRERA

BUSTAMANTE ZEGARRA

Nog/jps