



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

TEMA: PRINCIPIO DE LEGALIDAD

SUMILLA: El principio de legalidad, aplicado al ámbito del derecho administrativo sancionador, prohíbe tanto la imputación de una infracción no prevista legalmente como la imposición de una sanción que no haya sido determinada de forma expresa por la norma jurídica aplicable. Por tanto, toda actuación de la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora debe observar estrictamente la tipificación previa de la infracción y la sanción, respetando así el marco legal establecido.

PALABRAS CLAVE: principio de legalidad, Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, medida complementaria

Lima, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco

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

VISTA

La causa número cincuenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y nueve guion dos mil veintidós, Callao; en audiencia pública llevada de la fecha; y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto por **Carmen Marina Cáceres de Rivarola**, mediante escrito del veintitrés de agosto de dos mil veintidós (foja seiscientos sesenta y seis del expediente judicial digitalizado - no EJE¹), contra la sentencia de vista contenida en la resolución número cuarenta y cuatro, del dos de agosto de dos mil veintidós (foja seiscientos nueve), emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, que **revoca** la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución número treinta y nueve, del veintiséis de noviembre de dos mil veinte

¹ En adelante, todas las referencias remiten a este expediente, salvo indicación distinta.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

(foja quinientos sesenta y cuatro), que declaró fundada la demanda; y, reformándola, **declara infundada la demanda.**

Antecedentes del caso

Demanda

Mediante escrito del veintiséis de julio de dos mil diez (foja cincuenta y tres) y escrito de subsanación del treinta y uno de agosto del mismo año (foja setenta y cuatro), Carmen Marina Cáceres de Rivarola interpone demanda contra la Municipalidad Distrital de Bellavista, solicitando se declare la nulidad total de la Resolución de Gerencia Municipal N.º 157-2010-MDB/GM, del veintisiete de abril de dos mil diez; la nulidad total de la Resolución Directoral N.º 057-2010-MIDIBE-DDU, del cinco de febrero de dos mil diez; la nulidad total de la Resolución Directoral N.º 595-2009-MUDIBE-DDU, del siete de diciembre de dos mil nueve; y la nulidad total de la Notificación de Infracción N.º 461-2009-MUDIBE-DDU-DOP, del veintidós de octubre de dos mil nueve; mediante las cuales se dispuso sancionarla por supuestamente haber construido sin licencia en la parte posterior de su predio ubicado en la avenida Juan Pablo II N.º 133 - Departamento N.º 201 - Urbanización Stella Maris, Bellavista - Callao, infracción con Código A-01, por la cual se le impuso una multa de S/. 213.00 y medidas complementarias de paralización de obra y demolición, por haberse vulnerado la Ley del Procedimiento Administrativo General, el debido proceso, la tutela procesal efectiva y la propiedad.

Como fundamentos de la demanda expone:

- a) En el mes de marzo de dos mil nueve, se le cursó la Notificación de Infracción N.º 317-2009-MUDIBE-DDU-DOP, del veinticinco de marzo de dos mil nueve, con código A-01; fue notificada por error al señor Jesús Cáceres Gutiérrez, quien devolvió el original de dicha notificación. Posteriormente, por Resolución de Gerencia Municipal N.º 273-2009-MDB/GM, del ocho de setiembre de dos mil nueve, se declaró la nulidad del acto de la notificación de infracción y se ordenó notificar nuevamente.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Urbano emitió ilegalmente una nueva notificación, como si se tratara de un hecho nuevo; es decir, no advirtieron que la Notificación de Infracción N.º 317-2009-MUDIBE-DDU-DOP no había sido declarada nula en su contenido, sino solo había sido declarado nulo el acto de notificación.

- b) Indica que se está faltando a la verdad al imponerle la Notificación de Infracción N.º 461-2009-MUDIBE-DDU-DOP, del veintidós de octubre de dos mil nueve, cuando el origen de la imposición tiene fecha marzo de dos mil nueve. Así, señala que se está faltando a la verdad de un documento público y no se ha observado el procedimiento regular, lo que le ha causado perjuicio y alterado, entre otras cosas, los plazos prescriptorios; de esta forma, se ha vulnerado el principio de legalidad.

- c) Asimismo, sostiene que, al revisar el Régimen de Aplicaciones y Sanciones - RAS de la Municipalidad Distrital de Bellavista, se sanciona con multa y medida complementaria de paralización de obra, pero de ninguna forma la sanción es la demolición. La comuna de Bellavista estaría violando el principio de legalidad, vulnerando su derecho a la tutela procesal efectiva y amenazando gravemente su derecho a la propiedad, al pretender ejecutar una sanción de demolición cuando la propia norma señala que las sanciones para la infracción con código A-01 solo son de multa y paralización de obra.

Sentencia de primera instancia

Mediante resolución número treinta y nueve, del veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, declaró **fundada** la demanda. Como fundamentos de su decisión, indicó lo siguiente:



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

- a) Precisa que la Notificación de Infracción N.º 461-2019-MUDIBEDDU-DOP, del veintidós de octubre de dos mil nueve, contiene errores en su elaboración, por cuanto no ha indicado con exactitud en qué lugar se habrían realizado las construcciones; solo se ha señalado en forma genérica “la misma”. Tampoco refiere qué clase de construcción se habría realizado (muros, paredes, techo, etc.). De otro lado, tampoco se ha precisado con exactitud el área en que se habría construido en forma indebida.
- b) En ese sentido, el acta de notificación de infracciones no se encuentra arreglada a ley, por cuanto no se constató en forma objetiva las “infracciones señaladas”. Por lo tanto, no se ha seguido el debido procedimiento administrativo de constatación de infracción, máxime si la demandada no ha adjuntado copia fedateada de la notificación de infracción mencionada, pues según hace referencia en la Resolución de Gerencia Municipal N.º 157-2010-MDB/GM, del veintisiete de abril de dos mil diez, la notificación habría sido entregada vía carta notarial el mismo día, es decir, no existe certeza de que se haya realizado en el lugar de los hechos y de la entrega de la notificación. Asimismo, al momento de generar la notificación, no se ha tenido en cuenta que mediante “Acta de cumplimiento y ejecución cautelar de paralización de obra”, del veintiséis de marzo de dos mil nueve, se dispuso la paralización de la obra. En tal sentido, resultaría incongruente la notificación de infracción citada.
- c) Si bien en la Resolución Directoral N.º 595-2009-MUDIBE-DDU, del siete de diciembre de dos mil nueve, se hace referencia a “sus antecedentes”, el Informe N.º 467-09-MUDIBE-DDU-DOP, del dieciocho de noviembre de dos mil nueve, y el Informe N.º 681-09-MUDIBE-DDU, no han sido adjuntados por la demandada dentro del expediente administrativo requerido; por lo que no se tiene certeza de que se haya realizado una investigación previa a la imposición de la sanción. Además, indica que en la resolución directoral mencionada como medida complementaria se



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

dispuso la demolición de las obras construidas, medida no regulada en la Ordenanza Municipal N.º 013-07-CDB, y se aplicó una sanción que no corresponde al tipo de infracción cometida, que tenía además el carácter de subsanable, lo que no ha tenido en cuenta la administración al momento de expedir la resolución directoral impugnada.

- d) De tal manera, se ha violado el principio de tipicidad, en mérito al cual la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa; tanto más si, en un caso similar en el mismo inmueble matriz, al señor Faerlie Martín Cáceres Díaz, mediante Resolución Directoral N.º 450-2009-DDU-MUDIVE, del ocho de setiembre de dos mil nueve, se le sancionó con una multa de S/ 213.00 y se le otorgó el plazo de treinta días calendarios para la presentación del expediente de regularización de la obra ampliada, toda vez que la infracción sancionada era subsanable. Esto no ocurrió con la demandante.
- e) En cuanto a la Ley N.º 27157, el Juzgado acota que fue creada para regular las fábricas o construcciones realizadas antes del veinte de julio de mil novecientos noventa y nueve; por lo tanto, no resulta de aplicación dicha norma legal al caso de autos. En cuanto al artículo 16 de la Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, al detallar los tipos de las complementarias, no se ha hecho referencia a la aplicación de dicho articulado de la ordenanza municipal citada.

Sentencia de vista

Mediante sentencia contenida en la resolución número cuarenta y cuatro, del dos de agosto de dos mil veintidós, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, **revoca** la sentencia de primera instancia —que declaró fundada la demanda— y, reformándola, **declara infundada la demanda**. El colegiado superior sustenta su decisión en lo siguiente:



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

- a) Refiere que no es verdad que toda obra realizada sin contar previamente con licencia de construcción solo pueda ser sancionada con la paralización de la obra y no con su demolición, pues esta facultad se encuentra prevista expresamente por el artículo 108 del Decreto Supremo N.º 035-2006-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27157; con lo cual, el pretendido vicio en que habrían incurrido las resoluciones que son materia del proceso no está referido a que la entidad demandada carezca de la atribución legal de ordenar una demolición, sino a que las indicadas no habrían citado la base legal correcta (artículo 108 del Decreto Supremo N.º 035-06-VIVIENDA), sino la Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, que no es la norma que efectivamente corresponde. Esto, sin embargo, no se verifica en el caso de la Resolución N.º 595-2009-MUDIBE-DDU, por lo que no existe ninguna causal que determine la nulidad de las resoluciones que se demanda.
- b) En ese contexto, las obras realizadas sin tramitar previamente la respectiva licencia de construcción suponen infracciones que siempre podrán ser sancionables con la demolición de lo edificado, sea porque el administrado incumple su obligación de regularizar dicho trámite o porque la obra realizada no es susceptible de regularización. Indica que la Resolución N.º 595-2009-MUDIBE-DDU es clara en cuanto al lugar en el que se ha realizado la construcción (segundo piso, parte posterior), y en cuanto a su carácter antirreglamentario por invadir áreas comunes (pozos de ventilación e iluminación), lo cual no ha sido siquiera negado de algún modo por la demandante, ni en su demanda ni en ningún escrito posterior, lo cual constituye el fundamento de hecho esencial que justifica la sanción de demolición impuesta.

De los actuados administrativos

En atención a lo señalado, es pertinente describir los detalles del expediente administrativo:



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

- a) El día veintidós de octubre de dos mil nueve, se notificó al domicilio de la demandante la **Notificación de Infracción N.º 461-2009-MUBIDE-DDU-DOP**, por la comisión de la infracción de código A-01, por realizar construcciones sin contar con la respectiva licencia; se señaló en ella como posible sanción multa, paralización de obra y demolición y que la notificación se impone al amparo de la Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB (RAS).
- b) Ante dicha notificación, la demandante presentó su descargo, el cual fue resuelto mediante **Resolución Directoral N.º 595-2009-MUDIBE-DDU**, del siete de diciembre de dos mil nueve, en el cual se resolvió:
- ARTICULO PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso presentado Doña CARMEN MARINA CACERES DIAZ DE RIVAROLA, y en consecuencia se le SANCIONA con el pago de una multa ascendente a la suma de S/.213.00 Son: (Doscientos Trece 00/100 Nuevos Soles) de acuerdo al **Código A-F Categoría I de la Ordenanza Municipal N° 013-07-CDB**; debiendo hacer efectivo dicho pago en el plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación de la presente Resolución, vencido el mismo se procederá al cobro por la vía coactiva.*
- ARTICULO SEGUNDO.- Disponer la **DEMOLICIÓN** de las obras de construcción ejecutadas antirreglamentariamente en el 2do. Piso (parte posterior) del inmueble ubicado en la Av. Juan Pablo II N° 133 Dpto. 201 Urb. Stella Maris - Bellavista, la misma que ha originado invasiones de áreas comunes (pozos de ventilación e iluminación) del referido inmueble, en un plazo de 30 días útiles a partir de la notificación de la presente resolución.*
- c) Contra dicha resolución, la demandante interpuso recurso de reconsideración, el cual fue declarado infundado por **Resolución Directoral N.º 057-2010-MUDIBE-DDU**, del cinco de febrero de dos mil diez.
- d) Posteriormente, la recurrente interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por **Resolución de Gerencia Municipal N.º 157-2010-MDB/GM**, del veintisiete de abril de dos mil diez, que lo declaró infundado.

Causales declaradas procedentes



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

Mediante auto calificadorio del uno de abril de dos mil veinticinco (foja ciento veintidós del cuaderno de casación), esta Sala Suprema declaró procedente el recurso de casación interpuesto, por las siguientes causales:

Segunda Causal: Infracción normativa del numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

13. La casacionista señala:

a) *La Sala Civil no ha realizado una debida valoración e interpretación de los fundamentos de hecho y los medios probatorios mencionados, toda vez que pretender ampara y dar la razón a una resolución administrativa que desde un principio ha omitido derechos constitucionales y normas reglamentarias de la propia Municipalidad. No solo ello, sino también se ha considerado que la Municipalidad de Bellavista no dio cumplimiento con lo ordenado por el juzgado quien requirió una copia de todo el expediente administrativo, por tanto, se emitió una decisión sin contar con los documentos suficientes e idóneos.*

b) *Al aplicar una sanción no especificada de forma expresa en su Régimen de Aplicaciones y Sanciones – RAS, claramente se está infringiendo, por parte de la propia Municipalidad de Bellavista, el principio de tipicidad señalado en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444.*

c) *Cabe resaltar que la potestad sancionadora de las municipalidades debe ceñirse a las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley.*

Tercera Causal: Infracción normativa del numeral 1 del artículo 10 de la Ley N.º 27444.

14. *La casacionista señala principalmente que: A nadie se le puede sancionar con una norma que no esté prevista en la ley o Reglamento, caso contrario estaría violando el principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa.*

Cuarta Causal: Infracción normativa del numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444.

15. *La casacionista señala principalmente que: es totalmente visible la mala interpretación de las normas y el ejercicio abusivo del derecho por parte de la Municipalidad de Bellavista, toda vez que, ha infringido el debido cumplimiento del principio de tipicidad, el mismo que faculta a todas las entidades sancionar administrativamente conforme a las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, quiere decir, se debía aplicar una sanción según lo establecido en el Régimen de Aplicaciones de Sanciones – RAS toda vez que fue aprobada bajo Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CBD.*

CONSIDERANDO

Primero: El recurso de casación

1.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que 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



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

aquellos hechos. Por tanto, no basta la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo respecto a lo decidido.

1.2. En ese sentido, la labor casatoria es una función de cognición especial sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, labor en la que los jueces realizan el control de derecho, velando por su cumplimiento “y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional”², y revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo con la normatividad jurídica. En ese sentido, corresponde a los jueces de casación verificar y cuestionar que los jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

1.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, se debe precisar que esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni a la obtención de un tercer pronunciamiento por otro tribunal sobre el mismo petitorio y proceso. Es más 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.

1.4. Ahora bien, por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso³, que debe sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley. Puede, 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, la falta

² HITTERS, Juan Carlos. (2002) *Técnicas de los recursos extraordinarios y de la casación*. Segunda edición. La Plata, Librería Editora Platense; p. 166.

³ MONROY CABRA, Marco Gerardo (1979). *Principios de derecho procesal civil*. Segunda edición. Bogotá, Editorial Temis Librería; p. 359.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

de congruencia entre lo decidido y las pretensiones formuladas por las partes, y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso, por lo que, en tal sentido, si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que estas pueden darse en la forma o en el fondo.

Segundo: Delimitación de la materia controvertida

En consideración a los hechos determinados por las instancias de mérito y las causales casatorias declaradas procedentes, corresponde, en primer término, que esta Sala Suprema emita pronunciamiento respecto a la infracción normativa de carácter procesal (*error in procedendo*), toda vez que, de estimarse, carecería de objeto pronunciarse sobre las infracciones normativas de carácter material (*error in iudicando*). En consecuencia, solo en caso se desestime la denuncia de carácter procesal, sobre la vulneración del debido proceso de conformidad con el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, se procederá con el análisis de las causales materiales declaradas procedentes, sobre el numeral 1 del artículo 10 y el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444, todo ello a fin de determinar si la sanción emitida por la Municipalidad Distrital de Bellavista es conforme al principio de legalidad y tipicidad, que es un requisito insoslayable.

Tercero: Análisis de la causal casatoria de naturaleza procesal

Infracción normativa del numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú —primera causal—

3.1. A efectos de absolver adecuadamente la causal denunciada, corresponde citar la norma cuya infracción se alega:

*Artículo 139. - Principios de la administración de justicia
Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
[...] 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.
Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.*



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

3.2. Es importante señalar que el artículo 139 de la Constitución Política del Estado establece los principios de la función jurisdiccional y, además, acoge la protección de derechos fundamentales de carácter procesal, como sucede con el derecho al debido proceso, contemplado en el numeral 3; por lo que su observancia es obligatoria, en tanto el debido proceso constituye una garantía para los justiciables y el juez deviene el primer garante de los derechos fundamentales.

3.3. Asimismo, se pone énfasis que el debido proceso es un derecho fundamental que goza de reconocimiento en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y se concibe como un derecho complejo que implica a su vez un conjunto de manifestaciones que pueden ser entendidas también como derechos⁴. Es definido por su finalidad en el proceso y las garantías que brinda en la materialización de otros derechos en el proceso, como el derecho de defensa, de motivación, de impugnación, entre otros. La doctrina formula su definición con base en la interpretación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El proceso “es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia”, a lo cual contribuyen “el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal”. En este sentido, dichos actos “sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho” y son “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”.⁵

3.4. El debido proceso, reconocido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución, está acogido en tratados sobre derechos humanos e incluido como garantía procesal en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ha obtenido interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (vinculante para el Perú en atención a la cuarta disposición final transitoria de la Constitución Política del Estado), que considera ahí recogidas

⁴ SALMÓN, Elizabeth y BLANCO, Cristina (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima, PUCP; p. 23.

⁵ *Ibidem*, p. 24.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

las garantías que deben cumplirse en toda instancia procesal para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías procesales⁶:

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 al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.

3.5. El numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado establece, como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional, la observancia del **debido proceso**. Este derecho, a tenor de lo que establece la jurisprudencia, ha sido considerado como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja), entre los cuales se encuentran el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho a defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etc.

3.6. A su turno, el derecho a la **motivación de las resoluciones judiciales** se encuentra recogido en el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución, conforme al cual constituye un principio y un derecho de la función jurisdiccional “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 los fundamentos de hecho en que se sustentan”. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente: “[...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC

⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001). “Caso Tribunal Constitucional vs. Perú”; p. 40.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

06712-2005-PHC/TC, fundamento 10)”. De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues esta no puede ser arbitraria

3.7. Por ello, dicho derecho constitucional ha sido desarrollado por diversas normas de carácter legal, como son el artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo I del título preliminar del Código Procesal Civil, y el artículo IV (inciso 1, numeral 1.2) del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en los cuales se recoge el principio de debido procedimiento.

3.8. En atención a lo expuesto, podemos concluir que la obligación impuesta a todos los órganos jurisdiccionales y administrativos es que en todo proceso se respete el debido proceso o debido procedimiento, mediante un proceso adecuado donde no solo se respeten las garantías procesales del demandante sino también del demandado.

Cuarto: El control de la decisión jurisdiccional, la motivación de las resoluciones judiciales aplicado al caso concreto

4.1. En atención al marco glosado, tenemos que para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho al debido proceso, en su elemento esencial de motivación y debida valoración de las pruebas, el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que le sirvieron de sustento, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación.

4.2. La recurrente denuncia la vulneración del debido proceso, con base en los siguientes argumentos:



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

- a)** La Sala Civil habría incurrido en una indebida valoración de los hechos y medios probatorios, al amparar una resolución administrativa que, desde su origen, vulneró derechos constitucionales y disposiciones reglamentarias de la propia municipalidad. Además, se resalta que el Juzgado solicitó copia del expediente administrativo completo, lo cual no fue cumplido por la Municipalidad Distrital de Bellavista, por lo que la decisión judicial se habría emitido sin contar con la documentación suficiente e idónea.
- b)** La señora Cáceres de Rivarola alega que la sanción impuesta no se encontraba prevista expresamente en el Régimen de Aplicación de Sanciones (RAS), lo que infringe el principio de tipicidad consagrado en el artículo 230.4 de la Ley N.º 27444.
- c)** Finalmente, se sostiene que la potestad sancionadora de las municipalidades debe ejercerse únicamente respecto a infracciones tipificadas de manera expresa en normas con rango de ley, lo cual no se habría cumplido en el presente caso.

4.3. Atendiendo a los aspectos doctrinales y jurisprudenciales aplicables, de la revisión integral de la sentencia materia de casación se advierte que —contrariamente a lo sostenido por la recurrente—, se ha respetado el derecho al debido proceso y, en consecuencia, la debida motivación de las resoluciones judiciales. Ello, en la medida que la Sala Superior delimitó correctamente el objeto de pronunciamiento, conforme a las pretensiones planteadas, tal como se observa en el numeral 3.1 de la sentencia impugnada. Asimismo, emitió y sustentó su decisión respecto a los agravios denunciados en el recurso de apelación, los cuales fueron previamente identificados en la parte considerativa. Dicho razonamiento se desarrolla de manera lógica y jurídica a partir del numeral 3.3, invocando el marco legal pertinente al asunto controvertido.

4.4. La recurrente sostiene que la Segunda Sala Civil no realizó una debida valoración e interpretación de los fundamentos de hecho ni de los medios



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

probatorios, al amparar una resolución administrativa que —según afirma— habría vulnerado derechos constitucionales y disposiciones reglamentarias de la propia municipalidad. Sin embargo, esta Sala Suprema aprecia que el colegiado superior sí efectuó un análisis expreso de los hechos ocurridos en sede administrativa, tal como se advierte en el numeral 3.2 de la sentencia de vista, en el cual se evalúan los medios probatorios presentados por la demandante (ver foja sesenta y se valoran dentro del contexto jurídico correspondiente:

*[...] el día 22 de octubre del 2009, se notificó a su domicilio la Notificación de Infracción N° 461-2009-MUBIDE-DDU-DOP, por la supuesta comisión de la infracción de tipo A-1, por supuestamente realizar construcciones, sin contar con la respectiva licencia, señalándose como posible sanción **MULTA, PARALIZACION DE OBRA y DEMOLICION**, en dicho documento se refiere que la notificación se impone al amparo de la Ordenanza Municipal N° 013-2007-CDB (R AS), ante dicha notificación presento su descargo, el cual fue resuelto mediante **Resolución Directoral N° 595-2009-MUDIBE-DDU**, de fecha 07 de diciembre del 2009, que la sanciona con el pago de una multa por el importe de S/. 213.00 nuevos soles, la paralización de la obra y dispone la demolición de las obras de construcción ejecutadas en el segundo piso (parte posterior) de su predio, contra dicha Resolución Directoral interpuso recurso de reconsideración, el cual fue declarado infundado por **Resolución Directoral N° 057-2010-MUDIBE-DDU** de fecha 05 de febrero del 2010, contra la cual interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por **Resolución de Gerencia Municipal N° 157-2010-MDB/GM** de fecha 27 de abril del 2010, declarándose infundado el mismo, dándose por agotada la vía administrativa. Agrega que para entender correctamente el presente caso, es necesario remontarse al origen del mismo, es decir ubicarse en el mes de marzo del 2009, fecha en la cual se le impuso la **Notificación de Infracción N° 317-2009-MUDIBE-DDU-DOP**, con Código A-01, el mismo que por error fuera notificado al señor Jesús Cáceres Gutiérrez, quien devolvió el original de dicha notificación, por Resolución de Gerencia Municipal N° 273-2009-MDB/GM de fecha 08 de setiembre del 2009, se declaró la nulidad del acto de la notificación de infracción y ordenó notificarse nuevamente, sin embargo, el personal de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Comuna de Bellavista, interpretando ilegal y erróneamente dicha resolución, y lejos de notificarla con el mismo documento, emite una nueva notificación de infracción, como si se tratara de un hecho nuevo, es decir no advirtieron que la notificación de infracción N° 317-2009-MUDIBE-DDU de fecha 25 de marzo del 2009, no había sido declarada nula en su contenido, sino solo había sido declarado nulo el acto de notificación, por esa razón debieron desglosar la notificación de infracción que había sido devuelta por el señor Jesús Cáceres Gutiérrez y proceder a notificarla, empero, faltando a la verdad le imponen la **Notificación de Infracción N° 461-2009-MUDIBE-DDU-DOP** de fecha 22 de octubre del 2009, como si legalmente fuera igual que la notificación de infracción consignando como fecha octubre del 2009, cuando el origen de la imposición tiene fecha marzo del 2009, de esta forma se está faltando a la verdad de un documento público y no se ha observado el procedimiento regular, causándole perjuicio y alterando entre otras cosas, los plazos prescriptorios, vulnerándose el principio de legalidad.*

[Énfasis agregados]

4.5. Por otro lado, la recurrente sostiene que la Sala Superior no consideró que la Municipalidad Distrital de Bellavista incumplió con remitir la totalidad del expediente administrativo, pese a haber sido requerida por el Juzgado, motivo por el cual la decisión se habría emitido sin contar con los documentos



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

suficientes e idóneos. Sin embargo, de la revisión de los actuados se advierte que, mediante resolución número treinta y seis, del veintitrés de enero de dos mil veinte (foja quinientos cuarenta y cinco), el Juzgado de primera instancia, antes de emitir sentencia, prescindió expresamente de los medios probatorios requeridos a la Municipalidad Distrital de Bellavista. En tal sentido, es incorrecto afirmar que la Sala Superior resolvió sin contar con los documentos pertinentes, pues lo actuado en sede judicial demuestra que la decisión fue adoptada en el marco de las pruebas disponibles y válidamente incorporadas al proceso.

4.6. Asimismo, la recurrente alega que, al haberse impuesto una sanción no prevista expresamente en el Régimen de Aplicaciones y Sanciones (RAS) de la Municipalidad de Bellavista, se habría infringido el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444. Esta Sala Suprema, no obstante, advierte que la recurrente no desarrolla una fundamentación procesal concreta que permita acreditar de qué manera dicha circunstancia se vulneraría su derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Por el contrario, su planteamiento corresponde a una alegación de carácter material, relacionada con la errónea aplicación del derecho sustantivo. Además, se debe precisar que esta cuestión ha sido propuesta como cuarta causal del recurso de casación, por lo que será analizada de manera específica en el apartado correspondiente.

4.7. Esta Sala Suprema concluye que, de la revisión integral de la sentencia materia de casación, se verifica que —contrariamente a lo sostenido por la recurrente— se ha respetado el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Ello en atención a la naturaleza y finalidad del proceso contencioso-administrativo, regulado en el artículo 1 de la Ley N.º 27584, en concordancia con el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, que consagra el control judicial de las actuaciones administrativas. En efecto, la Sala Superior delimitó adecuadamente el objeto de pronunciamiento, conforme a las pretensiones formuladas, y emitió decisión debidamente sustentada respecto a los agravios denunciados en apelación, los cuales fueron previamente identificados en la parte considerativa. El razonamiento de la sentencia evidencia



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

un desarrollo lógico y jurídico coherente, sustentado en el marco normativo aplicable al caso según el criterio que expone, sin que se advierta vulneración alguna al derecho al debido proceso o a la debida motivación, máxime si la recurrente no ha sustentado de manera suficiente los supuestos vicios que denuncia.

4.8. En ese sentido, corresponde precisar que el deber de motivación de las resoluciones judiciales implica que los órganos jurisdiccionales expresen de manera razonada, coherente y suficiente los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan su decisión; sin embargo, ello no exige que se adopte la misma posición sostenida por la parte procesal ni convierte toda discrepancia interpretativa en una infracción procesal. El derecho a una resolución motivada no impone al órgano jurisdiccional la obligación de coincidir con la postura de la parte procesal, sino únicamente la de exponer de manera lógica y fundada las razones por las cuales acoge o rechaza sus pretensiones.

4.9. De lo expuesto, esta Sala Suprema no aprecia la configuración de una infracción procesal en los términos exigidos por el recurso de casación. Las alegaciones formuladas por la parte recurrente, al amparo del derecho al debido proceso y a la debida motivación de las resoluciones judiciales, evidencian, en realidad, una discrepancia con los fundamentos desarrollados por el órgano jurisdiccional de mérito sobre la estructura del vínculo obligatorio controvertido y los efectos jurídicos derivados de la situación registral del inmueble materia del proceso. Esta divergencia, sin embargo, se enmarca dentro del margen de interpretación propia de las instancias de mérito y no revela, por sí sola, una vulneración a las garantías procesales invocadas. Así, las alegaciones formuladas no revelan la existencia de una infracción autónoma de orden procesal, sino un desacuerdo con el juicio de mérito efectuado por la Sala Superior. No se ha acreditado afectación al contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ni al deber de motivación, en tanto la resolución impugnada satisface los parámetros constitucionales exigibles en cuanto a claridad, razonabilidad y suficiencia argumentativa.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

4.10. Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente precisar que lo señalado no implica que este Tribunal Supremo comparta necesariamente el criterio adoptado en el fallo recurrido, pues debe distinguirse entre la debida motivación de las resoluciones judiciales y la correcta aplicación del derecho objetivo. En el primer supuesto, el análisis se centra en la validez lógica y argumentativa de la decisión judicial —esto es, en las decisiones de validez, interpretación, evidencia, subsunción y consecuencias—, mientras que, en el segundo, se evalúa si la norma jurídica aplicada ha sido utilizada de manera adecuada. En consecuencia, el hecho de que la recurrente no comparta las conclusiones del colegiado de mérito respecto a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas pertinentes no implica la existencia de una indebida motivación ni la afectación del debido proceso. Por tanto, esta Sala Suprema concluye que la causal procesal denunciada deviene **infundada**.

Quinto: Análisis de las causales casatorias de naturaleza material

Infracción normativa del numeral 1 del artículo 10 de la Ley N.º 27444 — Tercera causal—

Infracción normativa del numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444 — Cuarta causal—

De la autonomía municipal y las ordenanzas

5.1. El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo II del título preliminar de la Ley N.º 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Esta autonomía implica la facultad de ejercer actos de gobierno, actos administrativos y de administración, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico.

5.2. Por su parte, el artículo 46 de la Ley N.º 27972 regula la capacidad sancionadora de los gobiernos locales, señalando que las normas municipales son de cumplimiento obligatorio y su inobservancia genera sanciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

Asimismo, establece que las ordenanzas determinan el régimen de sanciones por infracción de sus disposiciones, fijando la escala de multas según la gravedad de la falta y permitiendo la imposición de sanciones no pecuniarias.

5.3. En cuanto a las ordenanzas municipales, el artículo 40 de la Ley N.º 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades establece que:

*Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.
Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. [...].*

5.4. Por otro lado, conviene recordar que la tutela jurisdiccional efectiva, contemplada en el artículo I⁷ del título preliminar del Código Procesal Civil, viene a ser el derecho que tiene todo sujeto, para acceder a un órgano jurisdiccional a fin de solicitar la protección de una situación jurídica —que está siendo vulnerada o amenazada— mediante un proceso dotado de las mínimas garantías, luego del cual se expedirá una resolución fundada en derecho con posibilidad de ejecución⁸, por lo que la efectividad de la misma, no solo requiere de técnicas y procedimientos adecuados para la tutela de los derechos fundamentales, sino también, de técnicas procesales idóneas para la efectividad de cualquiera de los derechos.

5.5. Asimismo, nuestro sistema procesal ha considerado al juez como un técnico en derecho, es decir, como aquella persona que conoce el derecho, independientemente de la calificación que las partes le hayan brindado al mismo. Entonces, su labor no se limita a resolver el conflicto, sino que debe examinar el objeto de la pretensión y los hechos fácticos y los fundamentos en los que se

⁷ **Código Procesal Civil**
Título preliminar

Artículo I.- Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso

⁸ PRIORI POSADA, Giovanni (2003). “La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso”. En *Ius et Veritas*, N.º 26; p. 273-292



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

sustenta el derecho deseado; y, en su oportunidad, resolver el conflicto aplicando la norma sustantiva que corresponde al derecho de las partes en los actos postulatorios. Esta especial condición y/o calificación que se le brinda al juez se deriva del principio denominado *iura novit curia*, que significa “el juez conoce el derecho” y que como sabemos está recogido en nuestro sistema en normas jurídicas como el artículo VII⁹ del título preliminar del Código Procesal Civil, en las cuales se impone como límite este aforismo latino: “que el juez no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes”, lo que implica a su vez que el juez no debe incurrir en incongruencia procesal, principio que se impone como un límite de facultades resolutorias del juez. O sea, el *iura novit curia* implica que el juez aplica el derecho al caso concreto, pero sin modificar el objeto de la pretensión, ni los términos de la demanda, porque si esto ocurre obviamente se afectaría el derecho a defensa de las partes y, consecuentemente, las reglas que rigen el debido proceso en los supuestos en que el juez puede calificar la demanda de manera distinta a la expresada. No se debe olvidar que la parte no es dueña de la calificación jurídica, sino únicamente del objeto de la pretensión y de los hechos y la narración de sucesos incorporados al proceso para sustentar el pedido; es ante todo un deber del juez calificar correctamente la pretensión procesal aplicando, como dice la norma, el derecho que corresponda a la parte, aun cuando no haya sido invocado o se haya invocado en forma errada¹⁰, lo cual debe ir en concordancia con lo establecido en el artículo IX¹¹ del título preliminar del Código Procesal Civil.

⁹ **Código Procesal Civil**

Artículo VII.- Juez y Derecho

El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes

¹⁰LEDESMA NARVAEZ, Marianella (2008) Comentarios al Código Procesal Civil. Tomo I. Gaceta Jurídica, p. 64.

¹¹ **Código Procesal Civil**

Artículo IX.-Principios de vinculación y de formalidad

Las normas procesales contenidas en este Código son de carácter imperativo, salvo regulación permisiva en contrario. Las formalidades previstas en este Código son imperativas. Sin embargo, el Juez adecuará su exigencia al logro de los fines del proceso. Cuando no se señale una formalidad específica para la realización de un acto procesal, éste se reputará válido cualquiera sea la empleada.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

5.6. Pues bien. En principio, cabe precisar que el hecho infractor imputado a la recurrente ocurrió el veintidós de octubre de dos mil nueve, según consta de la Notificación de Infracción N.º 461-2009-MUDIBE-DDU-DOP. En atención a su temporalidad, corresponde remitirnos a lo previsto en el artículo 230¹² de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, que contemplaba los diversos principios que sirven de guía, directriz y límites en el ejercicio de la potestad de imponer sanciones a los administrados, por parte de las entidades públicas. Entre dichos principios orientadores y limitativos del poder punitivo del Estado, tenemos los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuidad de infracciones, causalidad, presunción de licitud y *non bis in idem*.

5.7. Del análisis de lo actuado en el proceso, se advierte que la parte recurrente denuncia la vulneración de los artículos 230 (numeral 4) y 10 (numeral 1) de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, al invocar la infracción del principio de tipicidad. Sostiene que el tipo infractor previsto en la Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, aplicable al caso, no contempla como sanción la demolición, que fue precisamente la medida impuesta por la Municipalidad Distrital de Bellavista.

Alega que dicha medida sancionadora carece de sustento normativo expreso, lo que constituiría una vulneración directa del principio de tipicidad, conforme al cual la conducta infractora y la sanción correspondiente deben estar previamente establecidas de manera clara y precisa en una norma con rango de ley o reglamento. En ese sentido, refiere que nadie puede ser sancionado por una conducta no tipificada ni con una sanción no contemplada por la norma. Asimismo, argumenta que la municipalidad habría incurrido en una interpretación extensiva indebida del ordenamiento jurídico, haciendo uso abusivo de su potestad sancionadora al imponer una sanción que no figura en el régimen legal aplicable.

¹² Actualmente, artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, publicado el veinticinco de enero de dos mil diecinueve.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

En consecuencia, la recurrente considera que solo debió aplicarse lo dispuesto en el Régimen de Aplicación de Sanciones (RAS) aprobado mediante la Ordenanza N.º 013-2007-CDB, sin extender sus efectos para imponer una sanción de demolición no prevista expresamente en dicho régimen.

5.8. En aplicación del principio *iura novit curia*, esta Sala Suprema está facultada para examinar el fondo del recurso de casación a partir del objeto de la pretensión, los hechos relevantes del proceso y la normativa aplicable, aun cuando las partes no hayan calificado correctamente su pretensión.

En esa línea, debe recordarse que el principio de legalidad sancionadora constituye una garantía constitucional esencial reconocida en el literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

5.9. Este principio, aplicado al ámbito del derecho administrativo sancionador, prohíbe tanto la imputación de una infracción no prevista legalmente como la imposición de una sanción que no haya sido determinada de forma expresa por la norma jurídica aplicable. Por tanto, toda actuación de la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora debe observar estrictamente la tipificación previa de la infracción y la sanción, respetando así el marco legal establecido.

5.10. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad encuentra expreso tratamiento en el artículo 230.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹³, que indica que “sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de

¹³ Normativa aplicable por temporalidad



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad”.

5.11. De acuerdo a lo expresado por Morón Urbina, el principio de legalidad implica “una regla de competencia para dos aspectos de la potestad sancionadora: para la atribución de la competencia sancionadora a una entidad pública y para la identificación de las sanciones aplicables a los administrados por incurrir en ilícitos administrativos”. Así, mientras que “por la primera reserva legal mencionada, ninguna autoridad [...] podrá atribuirse competencia sancionadora sobre los administrados sin que deba obtener una norma expresa con rango de ley que así se lo habilite”, “por la segunda reserva legal [...] queda reservada solo a normas con rango de ley el señalamiento de las consecuencias jurídicas represivas a los administrados en caso de la comisión de ilícitos administrativos”¹⁴.

5.12. El Tribunal Constitucional, haciendo referencia al Expediente N.º 010-2002-AI/TC, indica que este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*) y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). Además, en la sentencia del Expediente N.º 00197-2010-PA/TC ha indicado:

4. Se ha establecido, además, que “Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley”. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N.º 61/1990).

En la misma sentencia, precisa:

*5. Sin embargo, **no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad**. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la **previsión de las infracciones y sanciones en la ley**. El segundo, en cambio, **define la conducta que la ley considera como falta**. Tal*

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2007). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Ley 27444*. Sexta edición. Lima, Gaceta Jurídica; p. 640.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos. 6. Por consiguiente, y conforme a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.

[Énfasis agregado]

5.13. De manera complementaria, la Ley N.º 27444 regula el denominado principio de tipicidad, que es concebido como una manifestación del principio de reserva de ley y, por ende, como un precepto íntimamente ligado al principio de legalidad¹⁵.

5.14. El principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General:

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

Es decir, mediante la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

5.15. El Tribunal Constitucional, sobre el particular, ha señalado lo siguiente:

[...] en el caso de la aplicación del principio de tipicidad en el ámbito legislativo, el requisito de la lex certa no puede entenderse en el sentido de “exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales” [...]. En consecuencia, el principio de tipicidad solo exige que se defina la conducta que la ley considera como falta, de modo que lo considerado como antijurídico, o lo que es lo mismo, la precisión de sus alcances, puede complementarse a través de los reglamentos respectivos. La garantía de este principio no puede ser exacerbada en

¹⁵ Ello en línea con lo interpretado por el Tribunal Constitucional peruano, el que en el fundamento jurídico de la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC diferencia el principio de legalidad del de tipicidad (calificando a este como un “subprincipio”, “taxatividad” o “una de las manifestaciones o concreciones” del primero).



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

*ningún contexto al punto de requerir un nivel de precisión absoluta en la previsión de aquellas conductas consideradas como faltas o conductas prohibidas [...].*¹⁶

A su vez, en el fundamento 6 de la sentencia dictada en Expediente N.º 00197-2010-PA/TC, señala que este principio constituye una manifestación del principio de legalidad en cuanto a los límites que se imponen al legislador penal administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal¹⁷.

5.16. Adicionalmente, Morón Urbina acota que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes.

5.17. En ese sentido, el principio de tipicidad constituye uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo sancionador, con evidente correspondencia al ámbito penal por su función garantista. Este principio actúa como una garantía esencial frente al poder sancionador del Estado, ya que exige que tanto las conductas infractoras como las sanciones que les corresponden estén previamente descritas y previstas en una norma con rango legal o reglamentario. Implica que la conducta sancionable debe estar definida de forma clara, precisa y vinculada expresamente a una sanción específica; con lo cual se evita márgenes de ambigüedad o discrecionalidad, se permite que los ciudadanos puedan prever con razonable certeza las consecuencias jurídicas de sus actos u omisiones, y se evita sorpresas arbitrarias por parte de la Administración, todo lo cual deriva de los principios constitucionales de libertad y seguridad jurídica. Por tanto, la actuación de la Administración Pública debe

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 05487-2013-AA/TC (fundamento 8).

¹⁷ La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00197-2010-PA/TC <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00197-2010-AA.html>



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

sujetarse, en todo momento, a criterios de legalidad estricta, razonabilidad y prudencia, evitando excesos o arbitrariedades en el ejercicio de su potestad sancionadora.

5.18. En ese marco, atendiendo a lo que es materia de la presente causa, esta Sala Suprema constata que el fundamento de la sanción impuesta se encuentra en el ítem A-01 del “Cuadro Único de Infracciones y Sanciones” aprobado mediante Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, del dieciséis de septiembre de dos mil siete, emitida por la Municipalidad Distrital de Bellavista. Dicho ítem tipifica como infracción administrativa la realización de obras sin contar con licencia de construcción, supuesto que motivó la sanción contra la parte recurrente. No obstante, corresponde analizar si la sanción de demolición impuesta en este caso está prevista de manera expresa y específica dentro del régimen sancionador establecido por la mencionada ordenanza. Ello resulta indispensable para verificar si se ha respetado el principio de legalidad y tipicidad o si, por el contrario, como alega la recurrente, se ha aplicado una medida no contemplada normativamente en la ordenanza municipal, incurriendo la administración en una actuación contraria a dichos principios.

5.19. La Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB¹⁸, del dieciséis de setiembre de dos mil siete, emitida por la Municipalidad Distrital de Bellavista, indica lo siguiente en cuanto a lo imputado a la recurrente:

CUADRO ÚNICO DE INFRACCIONES Y SANCIONES
DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO

ÍTEM	INFRACCIONES	CATEGORÍAS % UIT					TIPO DE FALTA	MEDIDA COMPLEMENTARIA
		I	II	III	IV	V		
A01	Realizar construcciones, refacciones, remodelaciones, ampliaciones, modificaciones o demoliciones sin contar con la respectiva licencia de construcción							
	Obras hasta 20.00 m ²	6	6	30	60	90		
	Más de 20.00 m ²	6	10	50	75	100	Subsanable	Paralización de la obra

¹⁸ CONCEJO DISTRITAL DE BELLAVISTA (2007). Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB. <https://www.munibellavista.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/OM-013-2011-cdb.pdf>



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

5.20. De acuerdo con la Ordenanza Municipal N.º 013-2007-CDB, constituye infracción administrativa ejecutar construcciones, refacciones, remodelaciones, ampliaciones, modificaciones o demoliciones sin contar con la respectiva licencia de construcción. Esta conducta está tipificada en el ítem A-01 del “Cuadro único de infracciones y sanciones”, el cual establece como sanción una multa cuyo monto varía en función del tipo y área de la obra, y como medida complementaria únicamente la paralización de la obra. Esto evidencia un marco sancionador claro y delimitado.

5.21. En ese sentido, si bien la conducta imputada a la administrada se enmarca dentro de la infracción señalada —ejecutar construcciones sin licencia—, la ordenanza municipal no contempla la demolición como sanción ni como medida complementaria. Por tanto, al estar únicamente prevista la paralización de la obra, la imposición de la demolición carece de base legal dentro del régimen sancionador aplicable al caso.

5.22. El principio de legalidad y tipicidad, recogido en el artículo 230 (numerales 1 y 4) de la Ley N.º 27444 (actual artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444), establece que tanto la conducta infractora como la sanción deben estar previamente determinadas por una norma jurídica. Este principio prohíbe aplicar sanciones o medidas que no estén expresamente previstas, aun cuando se intente justificarlas por analogía o interpretación extensiva.

5.23. En consecuencia, si el régimen sancionador aprobado por la Ordenanza N.º 013-2007-CDB únicamente autoriza como medida correctiva la paralización de obra, la imposición de la demolición excede los límites legales del marco sancionador. Esta medida, por su impacto restrictivo y patrimonial, debe estar expresamente contemplada en la norma como sanción o medida aplicable al supuesto concreto, lo que no ocurre en el presente caso.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

5.24. A mayor abundamiento, el artículo 108¹⁹ del Decreto Supremo N.º 035-2006-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 27157, permite ordenar la demolición únicamente cuando el administrado incumple el plazo para iniciar el procedimiento de regularización de una obra ya ejecutada, siempre con apercibimiento expreso. Es decir, no se aplica de forma automática por el solo hecho de construir sin licencia.

5.25. En el presente caso, según la Notificación de Infracción N.º 461-2009-MUDIBE-DDU-DOP, del veintidós de octubre de dos mil nueve, a la administrada se le atribuye la ejecución de construcciones sin licencia, con base en el ítem A-01 de la referida ordenanza. Se trata de una conducta en flagrancia o en ejecución; no se está ante una obra concluida. Por tanto, no resulta aplicable el artículo 108 del Decreto Supremo N.º 035-2006-VIVIENDA, que regula un supuesto distinto, ya que no se otorgó plazo alguno para regularización ni se cursó el correspondiente apercibimiento.

5.26. En ese sentido, imponer la demolición sin que exista norma expresa que la autorice para el tipo infractor en cuestión constituye una vulneración del principio de legalidad y tipicidad. La administración ha aplicado una medida no prevista ni habilitada legalmente y con ello ha afectado el debido procedimiento administrativo. Esta actuación genera, por tanto, la nulidad de los actos administrativos emitidos.

¹⁹ Decreto Supremo N.º 035-2006-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N.º 27157 - “Ley de regularización de edificaciones, del procedimiento para la declaratoria de fábrica y del régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común”

Artículo 108.- **REGULARIZACIÓN DE OBRAS SIN LICENCIA**

*Edificaciones irregulares y sanciones Toda obra iniciada después del 20 de julio de 1999, sin haber cumplido con el trámite de licencia de obra, deberá ser paralizada por la municipalidad respectiva, la que **otorgará un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles para iniciar el proceso de regularización de su licencia de obra bajo apercibimiento de demolición de la edificación ejecutada**, si no se cumpliera con esta exigencia. En este caso la obra se podrá reiniciar sólo cuando se haya obtenido la licencia correspondiente. Esto no es de aplicación a las edificaciones del Sector Público por cuanto no requerían de licencia de Obra. Esto no es de aplicación a las edificaciones del Sector Público por cuanto no requerirán de Licencia de Obra. [Énfasis agregados]*



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

5.27. Por consiguiente, la Sala Superior incurrió en infracción normativa al haber validado una medida de demolición no contemplada en la norma que sustentó la infracción. Dicha actuación configura un supuesto de nulidad del acto administrativo, conforme al artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, al haberse emitido fuera del marco normativo aplicable.

5.28. En atención a lo expuesto, al haberse acreditado la infracción de normas materiales y el desconocimiento de los principios de legalidad y de tipicidad, las causales tercera y cuarta devienen **fundadas**.

Siendo ello así, estos extremos del recurso de casación son fundados; por lo que, en atención a esa circunstancia, se debe casar la sentencia de vista y, actuando en sede de instancia, confirmar la sentencia apelada, que declaró fundada la demanda.

DECISIÓN:

Por tales consideraciones y en el marco del artículo 396 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 29364, **DECLARARON FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por **Carmen Marina Cáceres de Rivarola**, mediante escrito del veintitrés de agosto de dos mil veintidós (foja seiscientos sesenta y seis). En consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución número cuarenta y cuatro, del dos de agosto de dos mil veintidós (foja seiscientos nueve); y, actuando en sede de instancia, **CONFIRMARON** la sentencia de primera instancia, emitida por el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución número treinta y nueve, del veintiséis de noviembre de dos mil veinte (foja quinientos sesenta y cuatro), que declaró **fundada** la demanda; con lo demás que contiene. Por último, **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; en los seguidos por Carmen Marina Cáceres de Rivarola contra la Municipalidad Distrital de Bellavista, sobre



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 53449-2022
CALLAO

acción contencioso administrativa. Por licencia del señor Juez Supremo Yaya Zumaeta, integra esta Sala la señora Jueza Suprema Holgado Noa. Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados. Interviene como ponente el señor Juez Supremo **Gutiérrez Remón**.

SS.

BUSTAMANTE DEL CASTILLO

BELTRÁN PACHECO

DELGADO AYBAR

GUTIÉRREZ REMÓN

HOLGADO NOA

ACPM/map