



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

SUMILLA: “(...) a fin de determinar si un pronunciamiento específico ha cumplido con el deber de motivación, conviene recordar que el cumplimiento de este deber no se satisface con la sola expresión escrita de las razones psicológicas que han llevado al juzgador a decidir la controversia de un modo determinado, sin importar cuáles sean estas; sino que, por el contrario, exige necesariamente la existencia de una exposición clara y coherente en la sentencia que no solo explique, sino que justifique lógicamente la decisión adoptada, en base a las pruebas y demás hechos acreditados en el proceso, y en atención a las normas aplicables al caso”.

Lima, diez de mayo
de dos mil dieciséis.-

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

VISTA; la causa número seis mil ciento cuarenta y siete – dos mil catorce, con el expediente principal formado por dos tomos y el expediente administrativo; y de conformidad con el dictamen Fiscal Supremo en lo contencioso administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui – Presidente, Lama More, Rueda Fernández, Toledo Toribio y Malca Guaylupo; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

A) RECURSOS DE CASACIÓN:

Es materia de pronunciamiento el recurso de casación interpuesto por la demandada, **Municipalidad Distrital de Wanchaq**, de fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce, a fojas trescientos setenta y tres, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número veintidós, de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce, obrante a fojas trescientos sesenta, que revocó la sentencia apelada contenida en la resolución número



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

diecisiete, de fecha cinco de diciembre de dos mil trece, a fojas trescientos cuatro, que declaró *improcedente* la demanda respecto a la nulidad de la Resolución Gerencial N° 278-2010-GM-MDW/C y la Resolución Gerencial N° 141-2011-MDW/C; e *infundada* la demanda con relación a la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 337-2011-MDW/C; y reformándola declaró *fundada en parte* la misma.

B) CAUSALES DEL RECURSO:

Mediante resolución de fecha cinco de marzo de dos mil quince, obrante a fojas cincuenta y seis del cuadernillo de casación, este Tribunal ha declarado procedente el recurso interpuesto por la recurrente, por la causal de infracción normativa de los siguientes dispositivos legales: **a) Inaplicación del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444**; señalando que en la sentencia de vista no se ha aplicado el criterio que dicha norma establece, pues para el caso de autos, la Municipalidad Distrital de Wanchaq aplicó correctamente el mencionado artículo pues solo se encontraba obligada por ley a motivar a través de la Resolución de Alcaldía N° 337-2011-MDW /C, aquellos hechos materia de probanza por los administrados, siendo ilógico que la entidad se pronuncie sobre aquellas expresiones o manifestaciones de los administrados que no estén sustentadas en prueba alguna; **b) Inaplicación del artículo 14 de la Ley N° 27444**; manifiesta la recurrente que el presunto vicio señalado en la sentencia de vista sobre la falta de pronunciamiento respecto a la prescripción de la infracción administrativa, al no haber sido materia de probanza por los administrados, se constituye en un argumento intrascendente, por lo tanto, debe operar la conservación del acto administrativo; **c) Numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**; alega la parte accionante que la Sala Superior no ha tomado en cuenta el principio de motivación, pues en forma insuficiente y sin invocación de la norma debida ha considerado que la Administración debió



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

pronunciarse sobre la prescripción alegada por el administrado, convirtiéndose en una decisión inmotivada, puesto que este fundamento debió haberse respaldado por algún medio de prueba, el mismo que no ha sido señalado en la sentencia de vista; y, **d) Inaplicación del artículo 196 del Código Procesal Civil**; indica la comuna municipal que, no se ha aplicado el principio de la carga de la prueba que establece la norma materia de denuncia, que es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo, por lo que al no haberse probado este argumento referido a la prescripción de la infracción administrativa, no debía ser materia de pronunciamiento alguno, tanto más si resulta impertinente e irrelevante, pues la Resolución Gerencial N° 278-2010-GM-MDW/C, es por construir u ocupar áreas comunales sin autorización y por la modificación del proyecto que implique una mayor área de construcción.

C) CONSIDERANDO:

PRIMERO: Según se ha explicado, el recurso de casación ha sido declarado procedente tanto en razón a infracciones normativas de carácter material como a infracciones de carácter procesal. En ese sentido, dada la naturaleza y efectos del error procesal, se emitirá pronunciamiento, en primer término, sobre esta denuncia, pues resulta evidente que de estimarse la misma, carecería de objeto manifestarse sobre la causal restante, al encontrarse perjudicada la validez de los actos procesales.

SEGUNDO: El presente proceso ha sido iniciado con motivo de la demanda contencioso administrativa interpuesta el dieciocho de noviembre de dos mil once, a fojas cincuenta, por Ludgardo Leonidas Astorga Febres, a través de la cual pretende que el órgano jurisdiccional declare la nulidad de la Resolución Gerencial N° 278-2010-GM-MDW/C, de fecha dos de diciembre de dos mil diez, que declaró la demolición de la obra de construcción (cerco perimétrico) y retiro de la caja de escalera de estructura metálica y una multa de S/.600 (seiscientos con 00/100 nuevos soles); la Resolución Gerencial N°



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO**

141-2011-MDW/C, de fecha diecinueve de mayo de dos mil once, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el demandante; y, la Resolución de Alcaldía N° 337-2011-MDW/C, de fecha veintiuno de julio de dos mil once, que declaró infundado el recurso de apelación.

TERCERO: Para sustentar este petitorio, el demandante sostiene que con fecha once de setiembre de dos mil diez, se levantó el Acta de Fiscalización N° 007511-2010-MDW, por el cual se dejó constancia que el domicilio del recurrente no contaba con licencia de construcción, modificación del proyecto aprobado y realización de cambios, alteraciones que impliquen mayor área de terreno del demandante; así como que le autorice a construir u ocupar en áreas comunales. Asimismo, en el Informe N° 109-2010-ODU-MDW/C se estableció que el inmueble sito en P-2 de la Urbanización Santa Mónica, cuenta con Licencia de Obra N° 003-2002 de fecha diez de enero de dos mil dos, aprobado por el Dictamen N° 003-2002-D ACU-DO-MDW/C otorgado en vía de regularización, que corresponden a la construcción de dos niveles; sin embargo, dicha licencia no incluye el sótano, lo cual constituye una omisión al proceso de regularización. Posteriormente, se ha efectuado la construcción del tercer y cuarto nivel, para lo cual tiene licencia de Ampliación N° 131-PROY-2010-ODU.MDW/C, constatándose que presenta diversas características a las ejecutadas como el acceso de escaleras, así también se ha verificado la ocupación del área comunal remanente de la ampliación de los Lotes P-1 y P-2 con un cerco perimétrico construido con unidades de albañilería de una altura de 2.40 ml (dos punto cuarenta milímetros). Precisa que si por el sótano o el semisótano se está sancionando al recurrente, debe tener presente que este fue construido con la Licencia de Obra N° 003-2002, de fecha diez de enero de dos mil dos, y no fue realizado posteriormente como pretenden señalar los funcionarios de la Municipalidad demandada, esto se puede concluir con la simple deducción lógica, de que no se hubiese construido después de obtenida la licencia de obra, porque lo primero que se edifica en toda obra es el sótano o



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO**

semisótano. Por ende, nunca se modificó el proyecto aprobado, sin embargo, sino no se consideró el sótano o semisótano en el proyecto fue por omisión, pero ello no implica modificar el proyecto aprobado, ni tampoco la alteración o cambios que impliquen una mayor área de construcción afectando la obra.

CUARTO: Por su parte, la emplazada Municipalidad, al contestar la demanda, como se aprecia del escrito de fojas ciento setenta y cinco, señala que, respecto del debido proceso, se debe precisar que este principio no ha sido vulnerado, ya que la determinación de las infracciones cometidas por el accionante, tanto en el acta de fiscalización como en el contenido de la Resolución Gerencial N° 278-2010-GM-MDW/C, se ha realizado de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza Municipal N° 101-2007-MDW/C, la misma que establece el Régimen de Aplicación de Sanciones de la Municipalidad Distrital de Wanchaq, hecho que de ninguna manera supone que se haya imputado la comisión de infracciones de manera genérica, tanto más si a este punto se tiene presente lo dispuesto por la Ley N° 27444, que al establecer cuales con los principios que regulan la potestad sancionadora administrativa, contempla el principio de tipicidad. Así, se debe considerar que sea por una omisión intencional o no, realizar cualquier construcción diferente a lo que se declara en un proyecto en base al cual se otorga una licencia de construcción implica una modificación, y se configura la comisión de la Infracción N° 08-0203, establecida dentro del Régimen de Aplicación de Sanciones de la Municipalidad Distrital de Wanchaq, lo que en este caso se ha materializado en la medida que la Licencia de Construcción N° 003-2002-DACU-DO-MDW/C, otorgada al administrado Astorga Febres, no autoriza la construcción del sótano y semisótano, así como tampoco fue autorizada cuando se solicitó la revisión de un anteproyecto en consulta y proyecto para la ampliación del tercer y cuarto nivel, solicitud que dio lugar a la emisión de la Licencia de Obra de Ampliación N° 131-PROY-2010-ODU-MDW/C. Respecto a la infracción de ocupar áreas comunales sin autorización, la parte actora en base a una inadecuada interpretación de la



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

norma G.040, señala la importancia de distinguir los conceptos de “área destinada a uso público y área de dominio público”, pero no toma en cuenta que la habilitación urbana de la Urbanización Santa Mónica, fue aprobada por Resolución de Alcaldía N° 1005-A/MC/SG/87 documento que en su artículo tercero señala: *Observar el ovalo y el área libre continua a fin de integrar dicha extensión a su similar en las lotizaciones aledañas y declararlas intangibles*, y que recién por Resolución de Alcaldía N° 945-1999-MC, se aprobó el cambio de uso de cuatro lotes de las manzanas “O y P” de la acotada Urbanización por lo que se debe considerar que las áreas que no han sido consideradas parte de los lotes “O y P” siguen siendo áreas intangibles. En relación al concurso de infracciones, no se ha realizado un análisis sesgado de los hechos y conceptos, pues toma la sanción de multa y la medida complementaria de demolición como dos sanciones distintas, cuando de su sola lectura se deja claro que se trata de cuestiones complementarias, caso contrario se entendería, según la interpretación del demandante, que así como él, cualquier administrado podría ocupar indebidamente áreas públicas y simplemente ser sancionado con una multa que, como en este caso no alcanza los S/.1,000 (mil con 00/100 nuevos soles), y continuar en posesión de algo que por derecho no le corresponde. Agrega y resalta, que el monto de la multa que se le ha interpuesto al demandante, no equivale siquiera al valor comercial que tendría un metro cuadrado de terreno en la zona donde está ubicada su vivienda, y es que si se actúa de acuerdo a su interpretación prácticamente se le estaría adjudicado un área de terreno por un monto que ni siquiera alcanza al 1% (uno por ciento) de lo que correspondería pagar en concepto de justiprecio.

QUINTO: Ahora bien, analizando el agravio descrito en el **literal c)**, previamente debemos recordar que uno de los principales componentes del derecho al debido proceso se encuentra conformado por el denominado *derecho a la motivación*, consagrado por el numeral 5) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, por el cual se garantiza a las partes involucradas en la controversia el acceso a una respuesta del juzgador que



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO**

se encuentre debidamente sustentada en argumentos que justifiquen lógica y razonablemente, en base a los hechos acreditados en el proceso y al derecho aplicable al caso, la decisión adoptada, y que, además, resulten congruentes con las pretensiones y alegaciones esgrimidas por aquellas dentro de la controversia. Encontrándose esta norma también vinculada con el numeral 6 del artículo 50 del Código Procesal Civil, referido al deber de fundamentar los autos y sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, así como el numeral 4 del artículo 122 del mismo código adjetivo, relacionado a la expresión clara y precisa de lo que se ha decidido sobre los puntos controvertidos.

SEXTO: Por ende, este derecho no solo tiene relevancia en el ámbito del interés particular correspondiente a las partes involucradas en la controversia, sino que también juega un papel esencial en la idoneidad del sistema de justicia en su conjunto, pues no debe olvidarse que una razonable motivación de las resoluciones constituye una de las garantías del proceso judicial, directamente vinculada con la vigilancia pública de la función jurisdiccional, por la cual se hace posible conocer y controlar las razones por las cuales el Juez ha decidido una controversia en un sentido determinado; implicando, en ese sentido, un elemento limitativo de los supuestos de arbitrariedad.

SÉPTIMO: Ahora bien, a fin de determinar si un pronunciamiento específico ha cumplido con el deber de motivación, en los términos antes señalados, conviene recordar que el cumplimiento de este deber no se satisface con la sola expresión escrita de las razones psicológicas que han llevado al juzgador a decidir la controversia de un modo determinado, sin importar cuáles sean estas; sino que, por el contrario, exige necesariamente la existencia de una exposición clara y coherente en la sentencia que no solo explique, sino que justifique lógicamente la decisión adoptada, en base a las pruebas y demás hechos acreditados en el proceso, y en atención a las normas aplicables al caso.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

OCTAVO: Bajo este contexto, al conocer este proceso en segunda instancia, la Sala Constitucional y Social de la Corte Superior de Justicia de Cusco, ha precisado que la resolución impugnada se analizará en virtud al escrito de apelación presentado; señalando primero, que entre uno de los agravios se encuentra la competencia de la Municipalidad Distrital de San Sebastián por ser el lugar y territorio donde habita; sin embargo, este resulta ser un nuevo argumento que no fue aludido en sede administrativa y por ende no fue motivo de pronunciamiento en dicha instancia, por lo que en sede judicial no corresponde ser analizado¹. Asimismo, respecto a la improcedencia del pedido de nulidad de la Resolución Alcaldía N° 278-2010-GM-MDW/C, considera que fue lo correcto, ya que esta resolución no es la definitiva². Concluyendo hasta este punto, que: “ (...) *si la demanda se estima en función de errores procesales en la vía administrativa que impliquen afectación del debido procedimiento administrativo, entonces se anulará el procedimiento hasta donde alcance tal vicio, de lo contrario se procedería a evaluar la decisión de la autoridad administrativa para así ejercer el control jurisdiccional de las actuaciones de la administración, en el modelo de la plena jurisdicción y conceder al administrado aquello que la administración no le reconoce o concede. Por lo que hasta esta parte la sentencia debe ser confirmada (...)*”.

8.1. Sin embargo, la Sala Superior como sustento de su revocatoria sostiene: “(...) *se advierte que en la Resolución de Alcaldía N° 337-2011-MDW/C, no hubo pronunciamiento respecto a lo manifestado por el demandante, que si bien argumentó lo precedentemente descrito recién en*

¹ 3.5.1 (...) Nótese que este “nuevo argumento” el demandante al que tampoco se hizo alusión en el procedimiento administrativo, es con el que el actor pretende que este Tribunal analice la sentencia, y como hacerlo si lo manifestado en esta etapa no fue objeto de pronunciamiento, más aún si revisando el documento al que hace referencia el demandante, se advierte que este corresponde a la denegatoria respecto al pedido de “sesión de uso” realizado por Martha Alicia Moreno Flores antes la Municipalidad de San Sebastián, sin tener relación alguna con un acuerdo municipal.

² 3.5.2. (...) Al respecto es necesario establecer que el razonamiento del juez – de considerar improcedente el pedido de nulidad de la Resolución Gerencial N° 278-2010 – fue correcto, pues efectivamente esta resolución no resultaba siendo la definitiva, ya que contra ella el propio actor – en el procedimiento administrativo- formuló recurso de reconsideración (...)



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

el escrito de apelación – dentro del procedimiento administrativo- ello merecía respuesta por parte de la demandada”. Además que: “Es fácilmente advertible, que la prescripción alegada por el demandante en su escrito de apelación contra la Resolución Gerencial N° 141-2011-MDW/C, no fue pasible de pronunciamiento en la Resolución de Alcaldía N° 337-2011-MDW/C (...).” Y concluye que no ha existido una debida motivación en la resolución de alcaldía, la que debió basarse en los argumentos de hecho y de derecho del demandante presentado en su escrito de apelación, es por ello que declara fundada en parte la demanda.

NOVENO: Conforme, se advierte la Sala Superior realiza un correcto análisis de los autos, desarrollando cada uno de los agravios expuestos por la apelante, y a su vez analizado del mismo escrito de apelación argumentos que no habrían sido advertidos por la primera instancia, tales como el emitir pronunciamiento de los agravios expuestos en sede administrativa, lo cual viciaría la resolución de alcaldía, conforme se ha expuesto. Por lo que lo desarrollado en la resolución impugnada se encuentra bajo los parámetros de una resolución debidamente motivada y coherente con lo actuado en autos y los agravios presentados en el recurso de apelación, por consiguiente no existe tal vulneración del derecho constitucional invocado.

DÉCIMO: Ahora, sobre de la presunta infracción normativa por **inaplicación del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444**, el cual señala: *“La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”*; al respecto, corresponde indicar que esta referencia al pronunciamiento sobre los hechos probados, no exime a la entidad demandada a manifestarse sobre los agravios expuestos en el escrito de apelación planteado en sede administrativa, por el contrario, debió realizar dicho análisis y enfatizar lo que ahora señala, referido a que no existiría medio probatorio suficiente para la entidad municipal a efectos de validar el



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO**

agravio propuesto en instancia administrativa. Más aun, habiendo el demandante promovido el pedido de prescripción, merecía respuesta expresa por la entidad edil de conformidad con el artículo 233 numeral 233.3 de la Ley N° 27444, a efectos de determinar si los plazos se habían cumplido, caso contrario, denegar dicha petición; sin embargo, conforme lo señala la Sala Superior, no se advierte que se haya pronunciado al respecto, lo cual obviamente genera un vicio de nulidad de la resolución administrativa. En consecuencia, este punto del recurso de casación es infundado.

DÉCIMO PRIMERO: En cuanto a la presunta infracción normativa por **inaplicación del artículo 14 de la Ley N° 27444;** cabe mencionar que si bien se alude a la conservación del acto administrativo, esta conservación debe cumplir con ciertos requisitos o encontrarse inmersos en varios supuestos a efectos de considerarse una innecesaria declaración de nulidad. No obstante, el vicio generado en el presente caso corresponde a una indebida motivación o motivación incongruente, pues como se ha expresado líneas arriba, y conforme también lo hace saber la Sala Superior, la entidad emplazada, no emite pronunciamiento sobre el agravio expuesto en el procedimiento administrativo, tal como la prescripción de la sanción impuesta, la que debió ser objeto de manifestación, pues en estricto se trataba de un cuestionamiento de la facultad sancionadora de la entidad demandada. En tal sentido, no es posible considerar este vicio de indebida motivación, como uno de los supuestos para la conservación del acto. Por ende, con relación a este extremo del recurso resultado infundado.

DÉCIMO SEGUNDO: Respecto de la presunta infracción por **inaplicación del artículo 196 del Código Procesal Civil;** la misma está referida a que la carga de la prueba recae en quien afirma los hechos o quien los contradice alegando nuevos hechos; sobre el cual considera el recurrente que al no haber aparejado medio probatorio alguno que sustente su pedido de prescripción de la sanción, no merecía amparo. Sin embargo, corresponde precisar nuevamente que la prescripción es un medio de defensa del



SENTENCIA
CASACIÓN N° 6147-2014
CUSCO

administrado, y por el cual la entidad competente para imponer la sanción pierde dicha facultad al no haberse ejercido en el plazo establecido por ley; es así que el artículo 233 numeral 233.1 de la Ley N° 27444, establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezca las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha potestad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años. En tal sentido, correspondía a la Administración realizar un análisis de la fecha de inicio del cómputo de plazo, y a partir de ello establecer si en efecto o no se había producido la prescripción indicada; por consiguiente, no corresponde circunscribir las alegaciones a una supuesta falta de aporte de medio probatorio alguno para sustentar su pedido; pues basta tomar en cuenta la fecha de inicio del procedimiento –de la cual la entidad edil tiene perfecto conocimiento-, y la fecha del acto administrativo que generó la infracción, la misma que ha servido a su vez de sustento para emitir la sanción impuesta. Por lo tanto, este argumento del recurso extraordinario de casación tampoco merece ser amparado.

DÉCIMO TERCERO: En este contexto, esta Sala Suprema concluye que los fundamentos que conforman el razonamiento del órgano jurisdiccional de instancia, han sido precisados de conformidad con los parámetros normativos bajo los cuales se resuelve la controversia, adoptando una decisión acorde a los documentos aportados en autos; razón por la cual la sentencia de vista no vulnera de modo alguno las normas legales mencionadas.

D) DECISIÓN:

Por estas consideraciones: declararon **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandada, **Municipalidad Distrital de Wanchaq**, de



SENTENCIA
CASACIÓN N°6147-2014
CUSCO

fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce, a fojas trescientos setenta y tres; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número veintidós, de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce, obrante a fojas trescientos sesenta; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” conforme a ley; en los seguidos por Ludgardo Leonidas Astorga Febres contra la Municipalidad Distrital de Wanchaq, sobre proceso contencioso administrativo; y los devolvieron. **Señor Juez Supremo Ponente: Lama More.-**

S.S.

WALDE JÁUREGUI

LAMA MORE

RUEDA FERNÁNDEZ

TOLEDO TORIBIO

MALCA GUAYLUPO

Isd/Oaa