



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

SUMILLA: La sola mención genérica a disposiciones que no contienen una delimitación clara y precisa de la conducta denunciada como infracción, involucra la afectación de otros derechos fundamentales, como el derecho a un debido proceso administrativo y el principio de legalidad.

Lima, nueve de agosto
de dos mil dieciocho.-

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

I. VISTA; la causa siete mil cuatrocientos treinta y ocho – dos mil diecisiete, de conformidad con el Dictamen Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha con los señores Jueces Supremos Walde Jáuregui – Presidente, Rueda Fernández, Wong Abad, Sánchez Melgarejo y Bustamante Zegarra; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

1.1. OBJETO DEL RECURSO DE CASACIÓN:

Se trata del recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Provincial de Ica**, de fecha quince de febrero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento sesenta y cinco, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número diez, de fecha veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento cincuenta, emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, que **confirmó** la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución número cinco, de fecha ocho de abril de dos mil dieciséis, obrante a fojas ciento doce, expedida por el Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declaró **fundada en parte** la demanda, en consecuencia, declaró



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 610-2014 -AMPI de fecha seis de octubre de dos mil catorce, que declaró infundado su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Gerencial N° 743-2014-GPESC-MPI de fecha veinte de agosto de dos mil trece, que resolvió hacer efectiva la multa de novecientos cincuenta y 00/100 soles (S/ 950.00) a la entidad demandante por poda severa o indiscriminada de ramas de árboles acaecido el veintiuno de abril de dos mil catorce y ordenó que la demandada expida nueva resolución administrativa teniendo presente las consideraciones expuestas en el proceso, así como todas las pruebas que corren en el expediente administrativo; asimismo, declaró **improcedente** la demanda respecto de la pretensión accesorio; en los seguidos por Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta contra la Municipalidad Provincial de Ica, sobre acción contencioso administrativa.

1.2. CAUSALES POR LAS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO DE CASACIÓN:

Mediante resolución suprema de fecha dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, corriente a fojas cincuenta y seis del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declaró **procedente** el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Ica, por las siguientes causales:

a) Infracción normativa de los principios de legalidad y del debido procedimiento, contemplados en los incisos 1 y 2 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativo a los principios de la potestad sancionadora administrativa; señala que, no se ha tenido en cuenta que, si bien, la demandante puso en conocimiento a la Municipalidad Provincial de Ica, las supuestas acciones preventivas que se han tomado para la eliminación de riesgos generados por el acercamiento de ramas de árboles, a las redes eléctricas, por medio de la Carta GO-0105-2014/DS de fecha veintidós de



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

enero de dos mil catorce, ello no significa que solo por presentar la carta ya cuenten con la autorización respectiva, toda vez que, para ello se debe seguir un trámite administrativo, el cual el demandante no cumplió, ejecutando la tala sin tener la autorización correspondiente, cometiéndose con ello la infracción que fue materia de multa, en ese sentido, la Municipalidad ha aplicado correctamente la multa por la infracción contenida en el punto 11.01 del Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y Cuadro de Sanciones Administrativas, aprobado por la Ordenanza Municipal N° 012-2013-MPI, consistente en talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas, acto que es reconocido por la propia demandante en el punto 4.4 de su escrito de demanda, por lo que, la decisión de la referida Municipalidad se encuentra arreglada a derecho.

b) Infracción normativa del artículo 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado (procedencia excepcional); al amparo de lo preceptuado por el artículo 392-A del Código Procesal Civil, el Colegiado Supremo señaló que teniendo en cuenta los argumentos vertidos por las instancias de mérito, corresponde verificar si estos se encuentran acordes con el principio de motivación de las resoluciones judiciales, en observancia del debido proceso contenido en el artículo 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado, además, verificar si se cumple con analizar las normas pertinentes que se aplican para el caso en concreto.

1.3. DICTAMEN FISCAL SUPREMO:

La Fiscalía Suprema Transitoria mediante Dictamen Fiscal Supremo N° 1055-2018-MP-FN-FSTCA, de fojas sesenta y cinco del cuaderno de casación, opina que se declare *infundado* el recurso de casación en todos sus extremos.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

II. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Antecedentes del caso:

A efectos de determinar si en el caso concreto se ha incurrido o no en las infracciones normativas denunciadas, es pertinente iniciar el examen que corresponde a esta Sala Suprema con la enumeración de las principales actuaciones vinculadas con el desarrollo de la presente causa judicial, así tenemos que:

1.1. Demanda: Mediante escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil quince, obrante a fojas trece, Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta, interpuso **demanda contencioso administrativa**, con el siguiente petitorio: Pretensión Principal: se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía N° 610-2014-MPI, de fecha seis de octubre de dos mil catorce, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Gerencial N° 743-2014-GPESC-MPI de fecha veinte de agosto de dos mil trece, mediante la cual se resolvió hacer efectiva la multa de novecientos cincuenta y 00/100 soles (S/ 950.00) impuesta a Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta por una supuesta poda severa (o indiscriminada) de ramas de árboles acaecida el veintiuno de abril de dos mil catorce; y como Pretensión accesorio: se declare que la demandante no ha incurrido en infracción alguna y por tal motivo no le corresponde asumir el pago de la multa impuesta o en todo caso se ordene a la entidad demandada emita resolución administrativa declarando fundado su recurso de apelación.

La parte demandante sustenta su pretensión en lo siguiente: **a)** que ha venido actuando conforme a derecho, habiéndose conducido de manera diligente, podando de manera adecuada las ramas de los árboles que, por su natural crecimiento, ponían en riesgo la salud e integridad de las personas así como el continuo suministro de energía eléctrica y alumbrado



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

público, sin que ello haya significado la obtención de algún permiso por parte de la Administración, dada su facultad y obligación establecida por la Ley de Concesiones Eléctricas; **b)** la Municipalidad Provincial de Ica, omitió deliberadamente realizar un análisis minucioso respecto de sus argumentos de hecho y de derecho, así como sus pruebas aportadas, omisión que originó que la Administración emita una resolución carente de motivación y por ende ilegal; y, **c)** que la resolución impugnada adolece de nulidad, razón por la cual su demanda deberá ser declarada fundada.

1.2. Contestación de Demanda: Mediante escrito de fecha doce de febrero de dos mil quince, obrante a fojas treinta y cinco, el Procurador Público Municipal de la Municipalidad Provincial de Ica, solicita que la demanda sea declarada infundada en todos sus extremos, porque la propia demandante en su demanda ha reconocido que ha realizado poda de ramas de los árboles, y si bien puso de conocimiento a la Administración, esta ejecutó la tala sin tener la autorización respectiva, cometiendo la infracción que fue materia de multa, la cual se aplicó al no haberse efectuado el descargo respectivo dentro del término de cinco días que se otorgó a la demandante para que presente sus respectivas pruebas de descargo, evidenciándose con ello que efectivamente la demandante había cometido la infracción impuesta, sanción pecuniaria que fue ratificada con la Resolución de Alcaldía materia de impugnación en vía judicial.

1.3. Sentencia de primera instancia: emitida por el Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, contenida en la resolución número cinco, de fecha ocho de abril de dos mil dieciséis, obrante a fojas ciento doce, que declaró **fundada en parte la demanda**, en consecuencia nula la Resolución de Alcaldía e **improcedente** respecto a la pretensión accesoria. El Juzgado de instancia fundamentó su decisión en base a los siguientes argumentos principales: que mediante Acta de Inspección



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

Ambiental N° 124-2014 de fecha veintiuno de abril de dos mil catorce, se procedió a inspeccionar el “establecimiento” ubicado en la Panamericana Sur s/n de “propiedad o conducido” por la empresa demandante Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta, y seguidamente se procedió a sancionar administrativamente con el Código de Infracción N° 11.01 por “talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”, generando también la Notificación de Infracción N° 084-2014, la misma que ha sido efectivizada a través de la Resolución de Multa Administrativa N° 348-2014-GPESC-MPI que requiere el pago de novecientos cincuenta y 00/100 soles (S/ 950.00); sin embargo, del análisis de los hechos suscitados y plasmados en el Acta de Inspección Ambiental, se advierte que existe ambigüedad en su motivación, toda vez que no delimita debidamente la conducta de la empresa demandante para enmarcarla en la infracción acotada, pues, en principio se deja constancia que la inspección se dio en el “establecimiento” para luego aplicar una multa por infracción que estipula la mencionada conducta en “lugares públicos”, consecuentemente, debió delimitar de forma correcta la conducta suscitada, siendo así, dicha omisión constituye una carencia de motivación que vulnera el debido proceso administrativo; por tanto, la Resolución de Alcaldía N° 610-2014-MID deviene en nula, correspondiendo que la Municipalidad demandada expida nueva resolución administrativa, de otro lado, declara improcedente la demanda respecto de la pretensión accesoria.

1.4. Sentencia de vista: emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fecha veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento cincuenta, que **confirmó** la sentencia apelada. Expresa la Sala Superior entre sus principales razonamientos que: si bien la Municipalidad Provincial de Ica constata, el veintiuno de abril de dos mil catorce en la Panamericana Sur s/n, la presunta infracción contenida en el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

tipificada con el Código 11.01 “por talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”; según se observa en la Notificación de Infracción N° 084 y el Acta de Inspección Ambiental N° 114-2014; sin embargo, se debió realizar una descripción y delimitación de la conducta de la demandante, a fin de verificar si dicha conducta se encuadra en la sanción impuesta, es decir, que debió precisarse en qué consiste la “poda severa” causada al medio ambiente, a través de un documento técnico que sustente la configuración de tal hecho, lo cual omitió desarrollar al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto por la empresa demandante, tal y como se observa del contenido de la Resolución de Alcaldía N° 610-2014-MPI.

SEGUNDO: Anotaciones preliminares sobre el recurso de casación.

2.1. 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 aquellos hechos. No bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido.

2.2. En ese entendido la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes 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*”



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

*jurisdiccional*¹, revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los jueces de casación cuestionar que los jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

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

2.4. Ahora bien, por causal de casación, se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso², debiendo sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley, pudiendo por ende interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la Ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, así como la falta de congruencia de lo decidido con las pretensiones formuladas por las partes y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el 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.

¹ HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, p. 166.

² MONROY CABRA, Marco Gerardo. Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1979, p. 359.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

2.5. De otro lado, atendiendo que en el caso particular se ha declarado procedente el recurso de casación por causales de infracción normativa procesal y material, corresponde en primer lugar iniciar con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal –*de orden constitucional y legal*–, desde que si por ello se declarara fundado el recurso que la contiene, su efecto nulificante implicaría la anulación de lo actuado hasta donde se advirtiera el vicio, con disposición, en su caso, de un nuevo pronunciamiento por el respectivo órgano de instancia, en cuyo supuesto carecerá de objeto emitir pronunciamiento sobre la infracción normativa material invocada por la recurrente en el escrito de su propósito y, si por el contrario, se declarara infundada la referida infracción procesal, correspondería emitir pronunciamiento respecto de la infracción material.

TERCERO: Anotaciones sobre el debido proceso y motivación escrita de las resoluciones judiciales.

Hechas las precisiones que anteceden es pertinente traer a colación algunos apuntes a manera de marco legal, doctrinal y jurisprudencial sobre los principios constitucionales y legales involucrados, así tenemos que:

3.1. En cuanto al **derecho al debido proceso**, diremos que este no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos del mismo: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta, entre otros, en el de



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

defensa, a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, al proceso preestablecido por Ley, a la cosa juzgada, al juez imparcial, a la pluralidad de instancia, de acceso a los recursos, al plazo razonable y a la motivación.

3.2. Sobre la motivación de las resoluciones judiciales, Roger Zavaleta Rodríguez en su libro “La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica”³, precisa que: *“Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales (...)”*.

3.3. El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1480 -2006-AA/TC, ha puntualizado que: *“el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni*

³ Roger E. Zavaleta Rodríguez, “La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica”, Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, p. 207-208.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios.

En tal sentido, (...) el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha violado o no el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, de modo que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso en cuestión solo pueden ser evaluados para contrastar las razones expuestas, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. Esto, porque en este tipo de procesos al juez constitucional no le incumbe el mérito de la causa, sino el análisis externo de la resolución, a efectos de constatar si esta es el resultado de un juicio racional y objetivo donde el juez ha puesto en evidencia su independencia e imparcialidad en la solución de un determinado conflicto, sin caer ni en arbitrariedad en la interpretación y aplicación del derecho, ni en subjetividades o inconsistencias en la valoración de los hechos”.

3.4. Así, se entiende que el deber de motivación de las resoluciones judiciales, que es regulado por el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Estado, garantiza que los jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, deben expresar el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la Ley; en tal sentido, habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales, siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero además deberá existir una correspondencia lógica (congruencia) entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena; así, se entiende que la motivación escrita de las resoluciones judiciales constituye un deber para los magistrados, tal como lo establecen los artículos 50 inciso 6, 122 inciso 3 del Código



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

Procesal Civil y el artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y, dicho deber implica que los juzgadores precisen en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico a las que esta les ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia; además, aquello debe concordarse con lo establecido en el artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴, que regula acerca del carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

3.5. Finalmente, ahondando en el principio de congruencia, complementaremos precisando que a través de él se revela la identidad que debe mediar entre la materia, las partes, los hechos del proceso y lo resuelto por el juzgador, en virtud a lo cual los jueces no pueden otorgar más de lo demandado o cosa distinta a lo pretendido, ni fundar sus decisiones en hechos no aportados por los justiciables, con obligación entonces de pronunciarse sobre las alegaciones expuestas por las partes, tanto en sus escritos postulatorios como, de ser el caso, en sus medios impugnatorios, de tal manera que cuando se decide u ordena sobre una pretensión no postulada en el proceso, y menos fijada como punto controvertido, o a la inversa, cuando se excluye dicho pronunciamiento, se produce una incongruencia, lo que altera la relación procesal y transgrede las garantías del proceso regular. En el sentido descrito, se tiene que la observancia del principio de congruencia implica que en toda resolución judicial exista: 1) coherencia entre lo petitionado por las partes y lo

⁴**Artículo 22.- Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.-** Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

finalmente resuelto, sin omitir, alterar o excederse de dichas peticiones (*congruencia externa*); y, 2) armonía entre la motivación y la parte resolutive (*congruencia interna*), de tal manera que la decisión sea el reflejo y externación lógica, jurídica y congruente del razonamiento del juzgador, conforme a lo actuado en la causa concreta, todo lo cual garantiza la observancia del derecho al debido proceso, resguardando a los particulares y a la colectividad de las decisiones arbitrarias, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico número once de la Sentencia N° 1230-2003-PCH/TC. Es en el contexto de todo lo detallado que este Supremo Colegiado verificará si se han respetado o no en el asunto particular las reglas de la motivación.

CUARTO: Pronunciamiento respecto de la infracción normativa de carácter procesal.

En atención al marco referencial enunciado en los anteriores considerandos, tenemos que para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho al debido proceso en su elemento esencial de motivación e implícitamente el de congruencia procesal (motivación contradictoria por existir incongruencia entre la motivación y el fallo o porque la motivación misma es contradictoria); el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que sirvieron de sustento a la misma, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación; precisando que los hechos y los medios probatorios del proceso *sub materia* solo pueden ser evaluados para contrarrestar las razones expuestas en la resolución acotada, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis.

4.1. Ingresando al análisis de la **infracción normativa del artículo 139, incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Perú (procedencia excepcional)**, es conveniente recordar los fundamentos que la respaldan,



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

los que en síntesis señalan que corresponde verificar si los argumentos vertidos por las instancias de mérito se encuentran acordes con el principio de motivación de las resoluciones judiciales, en observancia del debido proceso, además de verificar si cumple con analizar las normas pertinentes que se aplican para el caso en concreto. Siendo estos los términos que respaldan la infracción procesal de carácter excepcional, corresponde que esta Sala Suprema verifique si la sentencia de vista contiene una debida motivación y si cumple con las normas que regulan el debido proceso, teniendo en cuenta las consideraciones antes precisadas.

4.2. En ese propósito tenemos que de la resolución recurrida se observa que la misma ha respetado el principio del debido proceso e intrínsecamente el de motivación y congruencia, toda vez que, ha delimitado el objeto de pronunciamiento, como así se desprende del primer considerando (de la sentencia materia de apelación); ha identificado los agravios en el segundo considerando “Fundamentos de la Apelación”, de fojas ciento cincuenta y uno, los que han sido absueltos, como así se desprende del desarrollo lógico jurídico que emerge de los considerandos sexto al octavo, no sin antes haber trazado el marco legal relacionado a lo que es asunto de controversia y, estableciendo que es aplicable el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas aprobada por la Ordenanza Municipal N° 012-2013-MPI, artículo 94 de la Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas en concordancia con el numeral 218-A de la Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM-Código Nacional de Electricidad - Suministros 2011; trasluciéndose que para absolver y desestimar los agravios planteados por la parte demandada, la Sala de mérito efectuó una valoración de los hechos producidos, que los cita en el octavo considerando, a la luz de la normativa de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; además de haber justificado las **premisas fácticas** (*consistente en lo pretendido en autos, sobre declaración de*



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

*nulidad de la Resolución de Alcaldía 610-2014-AMPI de fecha 06.10.2014) y jurídicas (inciso 1) del artículo 10 de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, artículo IV, numeral 1.1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, artículos 25, 37 y 38 de la Ordenanza Municipal N° 012-2013-MPI) que le han permitido llegar a la **conclusión** que en la Constatación de la infracción se debió de realizar una descripción y delimitación de la conducta de la demandante, a fin de verificar si dicha conducta realizada por la actora se encuadraba en la sanción impuesta por la demandada, hecho que motivó la emisión de la Resolución de Multa Administrativa bajo los mismos fundamentos, sin haber tenido en cuenta la Carta dirigida a la Municipalidad, consecuentemente, se advierte que Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta comunicó oportunamente a la entidad demandada las acciones de prevención de riesgo eléctrico y mantenimiento de sus troncales eléctricas concesionadas, y que al emitirse la Resolución de Alcaldía materia de nulidad, se advierte que no existe análisis de los argumentos expuestos en el recurso administrativo de apelación, al no existir un análisis del motivo de la sanción impuesta a fin de determinar técnicamente en que ha consistido el daño severo causado al medio ambiente por la poda de árboles ubicado debajo de las redes eléctricas concesionada al demandante, asimismo no se ha tenido en cuenta las obligaciones y facultades a la que se encuentra sometida Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta en su condición de concesionario eléctrico, sobre la poda de árboles, todas ellas que fueron advertidas por el Juez en la recurrida. En ese escenario, queda claro que la justificación interna que fluye de la recurrida ha sido satisfecha.*

4.3. Ahora bien, en torno a la justificación externa de la decisión superior, esta Sala Suprema considera que la justificación externa realizada por la Sala de mérito es adecuada, desde que las premisas fácticas y jurídicas precitadas en el punto anterior contienen proposiciones verdaderas y



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

normas aplicables en el ordenamiento jurídico nacional; además de ser las correctas para resolver lo que ha sido materia de revisión, al haber absuelto el grado de acuerdo a los agravios que sustentaron la pretensión impugnatoria, de conformidad con la competencia funcional que le otorga el artículo 370 del Código Procesal Civil. En esa perspectiva, la sentencia recurrida explica y justifica las premisas factuales y jurídicas elegidas por el Colegiado Superior, cumpliendo así con la exigencia de logicidad en la justificación interna de la resolución examinada; por tanto, no se observa entonces la infracción del derecho al debido proceso en vinculación con la motivación de las resoluciones judiciales.

4.4. Asimismo, teniendo en cuenta que la motivación como parte del debido proceso no exige el acogimiento a una determinada técnica argumentativa, sino la expresión de buenas razones, sustentos fácticos y jurídicos y la corrección lógica formal del razonamiento judicial, esto es la justificación interna que permita determinar el razonamiento lógico del paso de las premisas a la conclusión y decisión judicial, se observa que en el caso que nos convoca todos estos pasos, lineamientos y parámetros se han visto realizados en el texto de la sentencia de vista cuestionada, al guardar ella una coherencia lógica y congruente.

4.5. Cabe concluir, en virtud de lo señalado en los considerandos precedentes, que no se evidencia que la sentencia de vista haya vulnerado el principio al debido proceso, entendido como un conjunto de garantías de las cuales goza el justiciable, las que incluyen la motivación y logicidad de las resoluciones, que aparecen respetadas en la presente causa, pues el texto de aquélla no revela considerandos contradictorios. Tampoco contiene una motivación inadecuada e insuficiente, desde que las conclusiones a las que arribó el Tribunal de Apelación se asientan en premisas verdaderas y en la valoración conjunta y razonada de los medios probatorios actuados, dentro del marco de actuación probatoria que



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

delinea el artículo 197 del Código Procesal Civil; por lo que, en esa línea de razonamientos, la infracción normativa procesal deviene en **infundada**.

QUINTO: Pronunciamiento respecto de la infracción normativa de los principios de legalidad y del debido procedimiento, contemplados en los incisos 1 y 2 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativo a los principios de la potestad sancionadora administrativa.

5.1. Respecto a la denuncia que sustenta el recurso de casación, cabe mencionar que la parte recurrente alega esencialmente –como ya ha sido mencionado en la parte introductoria de la presente resolución– que si bien la demandante puso de conocimiento a la Municipalidad Provincial de Ica, las supuestas acciones preventivas que se han tomado para la eliminación de riesgos generados por el acercamiento de ramas de árboles, ello no significa que ya cuenten con la autorización respectiva, cometiéndose con ello la infracción que fue materia de multa. En ese sentido, ha aplicado correctamente la multa por la infracción contenida en el punto 11.01 del Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y Cuadro de Sanciones Administrativas, por lo que su decisión se encuentra arreglada a derecho.

5.2. A fin de establecer si ha existido la infracción normativa de los principios de legalidad y debido procedimiento, debemos revisar el texto de las normas en cuestión: Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Artículo 230 incisos 1 y 2 –vigente al momento de los hechos– que señala: “*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 1. **Legalidad.-** Solo 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 sanción son posibles de aplicar a un*



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

*administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. 2. **Debido procedimiento.**- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso”.*

5.3. El principio de legalidad impone que las autoridades administrativas actúen con respeto a la Constitución Política del Estado, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas⁵. Es decir, la revisión judicial de las decisiones administrativas a la luz de este principio, exige que se observen no solo las facultades o competencias del ente administrativo, sino además, verificar que su decisión sea acorde con el ordenamiento jurídico vigente, evitando así cualquier forma de arbitrariedad estatal.

5.4. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre con la actuación de los particulares, que se guía esencialmente por el derecho fundamental a la libertad, y que únicamente cuenta con límites negativos en su desarrollo, conforme al principio constitucional según el cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, la actividad de la Administración se encuentra positivamente vinculada a la ley (principio de vinculación positiva), no solo como un límite a sus actos, sino, sobre todo, como un presupuesto necesario para aquello que haga o pretenda hacer. Así, mientras que el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba, la Administración solo puede hacer aquello que la ley le faculte a hacer.

5.5. Con respecto a la vulneración del debido procedimiento administrativo, es pertinente recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con relación al derecho al debido proceso, ha sostenido que este se extiende a “*cualquier órgano del Estado que ejerza*

⁵ De conformidad con el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (la que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana” (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). En sentido similar, la Corte Interamericana ha sostenido –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 02050-2002-AA/TC– que “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 efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” (párrafo 69)⁶.

5.6. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal⁷.

5.7. Dentro de este contexto es válido afirmar que la aplicación del principio de legalidad y debido procedimiento a los hechos involucrados en el presente caso exige que el juzgador determine si la decisión de la Municipalidad Provincial de Ica, de declarar infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Gerencial N° 743-2014-

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 000452-2 012-PA/TC, fundamento 18.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 000452-2 012-PA/TC, fundamento 19.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

GPESC-MPI, por medio de la Resolución de Alcaldía N° 610-2014-MPI, se encuentra sustentada en las normas aplicables al presente caso.

5.8. Con ese propósito, es conveniente señalar que según Acta de Inspección Ambiental N° 124-2014 de fecha veintiuno de abril de dos mil catorce⁸, se procedió a la inspección del establecimiento de la empresa demandante, ubicado en la Panamericana Sur s/n, donde se le sancionó administrativamente con el Código de Infracción N° 11.01 por “Talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”, esto bajo la normatividad establecida por la Ordenanza Municipal N° 012-2013-MPI, a través de la cual la Municipalidad Provincial de Ica reguló la sanciones para la actividad de poda de árboles. El Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas en el Código 11.01 de esta Ordenanza estableció expresamente, la infracción “Por talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”.

5.9. Posteriormente, el Acta de Inspección generó la Resolución de Multa Administrativa N° 348-2014-GPESC-MPI de fecha veintisiete de mayo de dos mil diecisiete⁹, mediante la cual se resolvió hacer efectiva la sanción pecuniaria en la suma de novecientos cincuenta y 00/100 soles (S/ 950.00); ante ello, la empresa demandante interpuso recurso de impugnación, el mismo que fue desestimado por Resolución Gerencial N° 743-2014-GPESC-MPI de fecha veinte de agosto de dos mil catorce¹⁰, declarando infundado el recurso de reconsideración, y ante un posterior recurso administrativo de apelación, el mismo también fue desestimado por Resolución de Alcaldía N° 610-2014-MPI de fecha seis de octubre de dos mil catorce, quedando agotada la vía administrativa.

⁸ Obrante a fojas 64, del expediente principal.

⁹ Obrante a fojas 60, del expediente principal.

¹⁰ Obrante a fojas 73, del expediente principal.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

5.10. En consecuencia, puede observarse con meridiana claridad que, en la inspección realizada se dejó constancia expresa de que la misma se efectuó en el “**establecimiento**” de la empresa demandante –*es decir, dentro de las instalaciones de la empresa*–, dado que en ningún momento se dejó constancia que la infracción detectada haya sido en “**áreas públicas**”, no obstante, la infracción que se le impuso fue “Talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”.

5.11. Asimismo, la sentencia objeto de impugnación, afirma que la inspección motivó la emisión de la Resolución de Multa Administrativa bajo los mismos fundamentos, sin haber tenido en cuenta la Carta GO-0105-2014/DS de fecha veintidós de enero de dos mil catorce¹¹, cursada por la empresa demandante en su condición de concesionario eléctrico, en el que se comunicó el Plan de Prevención de Riesgos generados por el acercamiento de ramas de árboles u otros a las redes eléctricas, las mismas que venían invadiendo las distancias mínimas de seguridad, regulado en el artículo 94¹² de la Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, artículo 46¹³ del Decreto Supremo N° 009-93-EM que aprueba el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas y el numeral 218.A de la Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM-Código Nacional de Electricidad – Suministro 2011¹⁴.

¹¹ Obrante a fojas 58, del expediente principal.

¹² La prestación del servicio de alumbrado público es de responsabilidad de los concesionarios de distribución, en lo que se refiere al alumbrado general de avenidas, calles y plazas. La energía correspondiente será facturada al Municipio. De no efectuarse el pago por dos meses consecutivos, el cobro se efectuará directamente a los usuarios, de acuerdo al procedimiento fijado en el Reglamento. En este último caso, el Municipio dejará de cobrar el arbitrio correspondiente. Las Municipalidades podrán ejecutar a su costo, instalaciones especiales de iluminación, superior a los estándares que se señale en el respectivo contrato de concesión. En este caso deberán asumir igualmente los costos del consumo de energía, operación y mantenimiento.

¹³ Vencido el plazo establecido en el Artículo 44 del Reglamento, se correrá traslado de la oposición al petionario, para que en el término de diez (10) días hábiles absuelva y presente la documentación que sustente su derecho.

¹⁴ Poda de árboles. 218.A. Generalidades:

218.A.1. Los árboles que puedan interferir con los conductores de suministro deberán ser podados o retirados en coordinación con las autoridades competentes que cuidan el ambiente, el ornato, el Patrimonio Cultural de la Nación y propietarios de los predios privados según corresponda. NOTA: El crecimiento normal de un árbol, el movimiento combinado de los árboles y los conductores que se encuentren en condiciones climáticas adversas, tensión mecánica y flecha de conductores a temperaturas elevadas y distancias de seguridad son algunos de los factores que determinan el punto necesario hasta el cual se va a realizar la poda. En casos de litigios debe primar las condiciones de seguridad contra riesgo eléctrico.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

5.12. No obstante, la resolución cuestionada es sumamente ambigua, tanto respecto de los hechos que son materia de sanción, como también de los específicos dispositivos legales que se habrían infringido con dicha conducta, lo que hacen a una sanción carente de motivación, y la sola mención genérica a disposiciones que no contienen una delimitación clara y precisa de la conducta denunciada como infracción, involucra la afectación de otros derechos fundamentales, como el derecho a un debido proceso administrativo.

5.13. En tal sentido, esta Suprema Sala considera que la actuación de la Municipalidad demandada al momento de resolver la apelación ha vulnerado el principio de legalidad, debido procedimiento y la garantía de motivación de las resoluciones administrativas, puesto que resultaba pertinente establecer previamente si la sanción impuesta a la empresa demandante, en el plano de los hechos, haya sido correctamente determinada, además de ello, debió también valorar el daño al medio ambiente que provocó la poda severa que se imputa, como así también lo han determinado en forma correcta las instancias de mérito.

5.14. Así las cosas, se considera que, aun cuando se han vulnerado los principios de legalidad y del debido proceso con la expedición de la resolución administrativa cuestionada, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de la misma, a fin de que la Municipalidad demandada motive debidamente su decisión, describa, delimite y precise por qué la conducta consignada en el Acta de Inspección, se encuadra en la infracción 11.01 que es la de “Talar y/o realizar poda severa de árboles en áreas públicas”, en mérito justamente a

218.A.2. Donde la poda o retiro no resulte práctico, se deberá separar el conductor de los árboles con materiales o dispositivos adecuados a fin de evitar que el conductor se dañe debido a la abrasión y que el circuito se ponga a tierra a través de los árboles.

218.B. El recorrido de líneas. El recorrido de la línea deberá mantenerse libre de rama, o árboles inclinados o volcados que de alguna forma podrían caer sobre la línea.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

los mencionados principios, conforme se ha señalado correctamente en la sentencia de vista.

5.15. En consecuencia, si bien la Municipalidad demandada invoca como causales casatorias la infracción a los principios de legalidad y debido procedimiento, es preciso señalar, que efectivamente tales principios han sido vulnerados, pero no en la sentencia de vista materia de recurso, sino en la resolución administrativa cuestionada en el proceso, que fuera emitida precisamente por la Municipalidad demandada, consecuentemente, y habiéndose verificado que los argumentos alegados por la demandada Municipalidad Provincial de Ica, carecen de veracidad, por cuanto no se evidencia comisión de la infracción normativa del artículo 230, incisos 1 y 2 de la Ley N° 27444, corresponde declararse **infundado** el recurso.

SEXTO: Estando a lo expuesto precedentemente, se concluye que la Sala de mérito no ha incurrido en infracción de las normas denunciadas, encontrándose su decisión acorde a derecho y a justicia, por lo que corresponde declarar **infundado** el recurso de casación.

III. DECISIÓN:

Por tales consideraciones; de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria a los autos; declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Provincial de Ica** de fecha quince de febrero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento sesenta y cinco; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica dictada mediante resolución número diez, de fecha veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas ciento cincuenta; en los seguidos por Electro Dunas Sociedad Anónima Abierta



SENTENCIA
CASACIÓN N° 7438 – 2017
ICA

contra la Municipalidad Provincial de Ica, sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; y los devolvieron. **Interviene como Juez Supremo ponente el señor Bustamante Zegarra.**
S.S.

WALDE JÁUREGUI

RUEDA FERNÁNDEZ

WONG ABAD

SÁNCHEZ MELGAREJO

BUSTAMANTE ZEGARRA

Toq/kly