



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

## **RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL**

**N° 0299 - 2017-GM/MPMN**

Moquegua,

27 NOV 2017

VISTOS:

El Informe Legal N° 902-2017-GAJ/MPMN, de fecha 22 de noviembre del 2017 y la solicitud de nulidad con Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, interpuesto por el señor Justo Escobar Tite, en contra de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT-GM-MPMN, de fecha 17 de Julio del 2017, y;

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 194<sup>1</sup>, señala: "Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)". Asimismo, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo II del Título Preliminar, señala: "Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...)".

Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 139° numeral 3 y 5, señala como principios y derechos de la función jurisdiccional: "3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, "5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, (...)".

Que, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en su artículo IV del Título Preliminar, numeral 1.1 y 1.2, señala: "1.1. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que te estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas". "1.2. Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable (...), en su artículo 246°, numeral 1, 2, establece como principios del procedimiento administrativo sancionador: "1. Legalidad.- 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 sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitaran a disponer la privación de libertad"; "2. Debido Procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a autoridades distintas".

Que, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en su artículo 247°, señala: "El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto".

Que, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre la capacidad sancionadora, en su artículo 40° señala: "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 (...)".

Que, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre la capacidad sancionadora, en su artículo 46° señala: "Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras (...)".

Que, la Ordenanza Municipal N° 017-2016-MPMN, Ordenanza Municipal que aprueba el "Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas y Escala de Multas de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto", en su artículo 6°, numeral 6.3, señala: "6.3.- Infractor.- Toda persona natural o jurídica que incumple directa o indirectamente, por acción u omisión las disposiciones municipales. Existe solidaridad en la condición de infractor en los casos de copropiedad, propietarios de inmuebles con relación a las infracciones de sus inquilinos, sociedad bajo cualquier modalidad, tienen también responsabilidad solidaria las personas naturales y jurídicas que permitan a terceras personas usar sus marcas, nombres

<sup>1</sup> Reformado mediante Ley N° 30305



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

comerciales, lemas comerciales y/o quienes realicen conductas activas u omisivas contrarias a las disposiciones administrativas municipales y que puede ser objeto de sanción", en su artículo 9°, define la infracción: "Es toda conducta, acción u omisión que implique el incumplimiento total o parcial de las disposiciones administrativas de competencia municipal, que establezcan obligaciones y/o prohibiciones de naturaleza administrativa, la que es detectada y constatada y que de conformidad a este reglamento debe ser sancionada administrativamente"; en su artículo 10°, en su numeral 10.1, sub numeral 101.1, señala: "Artículo 10.- Sanciones Administrativas: Al verificarse o detectarse una infracción administrativa por conducta, comisión u omisión de una disposición legal o por responsabilidad solidaria, la autoridad impondrá las sanciones sea el caso, siendo las siguientes: 10.1.- Sanciones: 10.1.1.- Multa.- Sanción pecuniaria por el cual surge la obligación del pago de una suma de dinero, cuyo monto se encuentra contenido en el "Cuadro de infracciones y sanciones administrativas y escala de multas de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto" (...) Lo indicado no conlleva la imposibilidad de aplicar conjuntamente con la multa, otra medida tendiente a impedir la reiteración en la comisión de la conducta infractora. No será considerada como infracción la falta de pago de una multa. La escala de multas se establece teniendo en cuenta un porcentaje (%) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente al 1° de enero del Ejercicio Fiscal aplicable"; en su artículo 12°, numeral 12.1, el siguiente: "12.1.- Órganos de Primera Instancia Administrativa.- Son aquellos órganos decisivos y componentes para el procedimiento de instrucción, fiscalización, cautela y sanción por el incumplimiento de las normas municipales, siendo éstos, (...) la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial, (...), quienes ejercen en concordancia y estricto cumplimiento de las normas vigentes y bajo responsabilidad funcional administrativa"; Y en su artículo 45°, señala: "Mediante la presente Ordenanza se aprueba el "Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas y Escala de Multas de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto - Moquegua", el mismo que como anexo I forma parte integrante de la misma"; Cuadro donde se tiene señalado como infracción en el Código 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal: a.- Construcciones Nuevas, b.- Ampliación - remodelación, c) Demolición", y como sanción pecuniaria la Multa de 50%, 30% y 10% de la UIT vigente, respectivamente y como Medida Complementaria, paralización, demolición según corresponda.



Que, mediante Acta de Constatación N° 0001871, de fecha 28 de octubre del 2016, el inspector - fiscalizador de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, realiza una constatación del inmueble ubicado en la Urbanización José Carlos Mariátegui, Calle 1° de enero, Manzana "B", Lote N° 07, Cercado del Distrito de Moquegua, de propiedad del señor Justo Escobar Tite, constatando en el mismo lo siguiente: "Se constata a la vista una construcción del segundo piso, ejecutando acabado, sin licencia municipal".

Que, mediante Papeleta de Notificación de Infracción N° 001120, de fecha 28 de octubre del 2016, se infracciona al señor Justo Escobar Tite, con la infracción tipificado en el Código 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal (b.- ampliación y remodelación del Segundo Piso)", y se le impone una sanción pecuniaria de Multa ascendente a S/ 1,185.00 soles, infracción y sanción establecida en la Ordenanza Municipal N° 017-2016-MPMN, otorgándosele el plazo de tres (3) días hábiles de notificado, para que subsane la infracción.

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 2521-2016-GDUAT/GM/MPMN, de fecha 14 de diciembre del 2016, se resuelve declarar infundado el escrito de nulidad presentado mediante Expediente N° 37959; y, se impone al señor Justo Escobar Tite, propietario del inmueble ubicado en la Urbanización José Carlos Mariátegui, Calle 1° de enero, Manzana "B", Lote N° 07, Cercado del Distrito de Moquegua, una sanción pecuniaria de Multa del 30% de la UIT, equivalente a S/ 1,185.00, por haber incurrido en la infracción tipificada en el Código N° 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal. (b.- Ampliación y remodelación)", que deberá cumplir con pagar en el plazo de quince (15) días hábiles de notificada con la resolución, caso contrario los actuados se remitirán a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para que ejecute el cobro.

Que, con Expediente N° 020770, de fecha 08 de junio del 2017, el señor Justo Escobar Tite, formula recurso de reconsideración en contra de la Resolución de Gerencia N° 2521-2016-GDUAT/GM/MPMN, de fecha 14 de diciembre del 2016.

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, se declara infundado el recurso de reconsideración formulado por el señor Justo Escobar Tite, en contra de la Resolución de Gerencia N° 2521-2016-GDUAT/GM/MPMN, de fecha 14 de diciembre del 2016.

Que, con Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, el señor Justo Escobar Tite, formula nulidad respecto de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017.

Que, para el presente caso es importante precisar lo siguiente: El Texto Único Ordenado de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante TUO de la LPAG), en su artículo 11°, numeral 11.1 señala: "Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley. La norma antes mencionada establece, en su Título III, (revisión de actos en vía administrativa), en su Capítulo II (recursos administrativos), y en su artículo 216° numeral 216.1 y 216.2 señala: "216.1. Los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración, b) Recurso de apelación. Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión". "216.2. El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días"; esto significa que los administrados pueden plantear la nulidad de un acto administrativo, vía recurso impugnatorio administrativo y dentro del plazo señalado en el artículo 216° del TUO de la LPAG; Además, la norma en mención en su artículo 11°, numeral 11.2 y 11.3, señala: "La





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. (...), La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo". (Subrayado es nuestro)

Que, en el presente caso, si bien es cierto el administrado no ha formulado expresamente un recurso de apelación, empero ha expresado su disconformidad y ha cuestionado la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, solicitando se declare su nulidad total; Y, estando a que, el artículo 221° del TUO de la LPAG, señala que: "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter". Al respecto, el Dr. Juan Carlos Morón Urbina, en su Libro "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", señala: "(...) Aplicando el principio de informalismo a favor del administrado, el ordenamiento exige que los recursos sean tramitados aun cuando el administrado incurriera en error en su denominación, en su interposición o cualquiera otra circunstancia anómala, siempre que de su contenido se pueda desprender una manifestación impugnatoria del administrado. (...) La aplicación correcta de esta regla jurídica nos revela que en materia de recursos es la administración y no el ciudadano quien está obligada a dar al recurso la tramitación correspondiente, de acuerdo con su naturaleza, mientras que al administrado solo le basta exteriorizar con claridad su disconformidad. En principio, la competencia de la administración para calificar un recurso no solo comprende el deber de desentrañar un sentido determinado del recurso a partir de una expresión oscura sino también la de poder reorientar un recurso calificado equivocadamente por el administrado. Por ejemplo, si el recurrente plantea una apelación ante una instancia que no reconoce autoridad superior, lo que corresponde es reorientar el procedimiento tramitándola como reconsideración. En este contexto, conforme lo ha considerado el Tribunal Constitucional "(...) la labor de adecuación y correcta denominación de los recursos administrativos por parte de una entidad del Estado, que se constituye en última instancia administrativa en los temas que son de su competencia, no vulnera, en modo alguno, los derechos constitucionales relativos al debido procedimiento y la pluralidad de instancias<sup>3</sup>. (...)".

Que, estando a lo esbozado, el Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, que contiene la solicitud de nulidad de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, deberá entenderse como un recurso impugnatorio de apelación, ello de conformidad al artículo 221°<sup>4</sup> y artículo 84° , numeral 3° del TUO de la LPAG; Por tanto, el acto administrativo contenido en la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, ha sido notificado al administrado en fecha 22 de agosto del 2017, conforme se advierte de la cédula de notificación que obra en el expediente a fojas 15, y, mediante Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, el administrado, formula la nulidad -recurso de apelación, en contra de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017; El administrado, como argumentos de su recurso impugnatorio, señala entre otros aspectos, básicamente: "Primero.- Revisando en forma minuciosa la Papeleta de Notificación de Infracción N° 001120 y Acta de Constatación N° 001871, de fecha 28 de octubre del 2016, señala expresamente lo siguiente: "Se constata a la vista una construcción de segundo piso, ejecutado acabado sin licencia municipal", constatación que incurre en error al señalar que solo vio construcción nueva, mas no señala expresamente lo siguiente: - Desde que año tiene la construcción. - Tampoco señala que vienen construyendo. - Tampoco señala el nombre completo del maestro constructor (albañil). - No hay pericia que señala que la construcción es de un mes etc. - En el proceso sancionador no hay fotos que acredite que viene construyendo (fotos que señala fecha y hora que se tomó foto). Mi vivienda hace años tiene la construcción, y su representada tiene conocimiento. En este caso la papeleta de infracción que se impone no corresponde, además lo que impone la infracción no está claro. (...) Segundo.- La papeleta de infracción no señala mi nombre completo, por lo que si se debe respetar el derecho a la defensa que está consagrado en el artículo 139° inciso 14 de la Constitución Política del Estado. (...)". (Subrayado es agregado)

Que, en doctrina reiterada, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139°, inciso 3) de la Constitución Política del Perú no sólo tiene una dimensión "jurisdiccional"; sino que además se extiende también a sede "administrativa" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido: "(...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana". Esta garantía Constitucional (debido procedimiento administrativo) se encuentra reconocida y recogida en el TUO de la LPAG, en su Artículo IV, numeral 1.1 y 1.2 del Título Preliminar: "1.1 Principio de Legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas". "1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo (...)".

Que, en efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que el conjunto de garantías que conforman el debido proceso debe ser observado por cualquier autoridad administrativa que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, tal como se aprecia de la siguiente cita: "...cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter

<sup>2</sup> Editorial Gaceta Jurídica, Undécima Edición Agosto 2015, Página 676 - 677.

<sup>3</sup> STC N° 271-2004-AA/TC

<sup>4</sup> Artículo 221.- El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

<sup>5</sup> Artículo 84.- Deberes de las autoridades en los procedimientos.

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.<sup>6</sup> Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que el debido proceso resulta aplicable en la vía administrativa a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos<sup>7</sup>, tales como las sanciones administrativas. En esa línea, el Tribunal Constitucional considera que el derecho al debido proceso reconocido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo<sup>8</sup>. Este Tribunal refiere que el fundamento principal por el cual el debido proceso resulta aplicable a los procedimientos administrativos reside en el hecho de que la Administración Pública se encuentra vinculada a la Constitución Política del Perú y, por ende, a las garantías procesales que este reconoce a las personas, tal como se aprecia de la siguiente cita: "El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos intemos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional."<sup>9</sup> Por lo expuesto, el cumplimiento de las garantías que conforman el debido proceso no solo resulta exigible a nivel judicial, sino ante cualquier instancia en el que se determine derechos y obligaciones de diversa índole. En ese sentido, la Administración Pública no se encuentra exenta de cumplir con todas las garantías que permitan alcanzar una decisión justa en los procedimientos administrativos de su competencia<sup>10</sup>. Más aún si se tiene en cuenta que la Administración se encuentra vinculada a la Constitución Política del Perú, por lo que debe respetar sus principios, tales como el debido proceso; y velar por el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la protección de los derechos de la persona y su dignidad<sup>11</sup>.

Que, para el Tribunal Constitucional, el principio del debido procedimiento supone, en primer término, que todos los administrados tienen derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Asimismo, dicho principio implica que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones cumpliendo las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio emitir actos administrativos sin escuchar a los administrados<sup>12</sup>. El Tribunal Constitucional, en la STC N° 00503-2013-PA/TC, ha señalado, conforme lo ha expuesto en reiterada y uniforme jurisprudencia, el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y 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 éste administrativo — como en el caso de autos— o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. En efecto el derecho al debido proceso y los derechos que este contiene son invocables y por tanto garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así "el Debido Proceso Administrativo" supone en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública— de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139° de la Constitución Política del Perú.

Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 139° numeral 5, señala como principios y derechos, la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias; El derecho a una decisión motivada y fundada en derecho se encuentra reconocido en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG. En aplicación de esta garantía se exige a la Administración Pública que exteriorice las razones que sustentan su decisión (resolución administrativa)<sup>13</sup>. En tal sentido, esta garantía implica que la autoridad administrativa consigne en sus resoluciones los hechos y las normas jurídicas que han determinado el sentido de su decisión<sup>14</sup>. Cabe indicar que el numeral 4 del Artículo 3° y el Artículo 6° del T.U.O. de la LPAG señalan que la motivación constituye un requisito de validez de los actos administrativos. La motivación debe ser expresa, indicando la relación concreta y directa entre los hechos probados y las normas jurídicas. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

Que, en este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la debida motivación implica que la Administración Pública mencione en la resolución administrativa los hechos que configuran la infracción, las normas aplicables y las consecuencias previstas en estas<sup>15</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional refiere que esta garantía implica que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto<sup>16</sup>. Además, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que la motivación de la actuación administrativa es una exigencia ineludible para la emisión de todo tipo de acto administrativo, sea estos emitidos en mérito de una potestad reglada o

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. párrafo 71.

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. párrafo 102. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías judiciales en Estados de Emergencia. (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párrafo 27.

<sup>8</sup> Sentencia del 14 de noviembre de 2005, recaída en el Expediente N° 03741-2004-AA/TC, fundamento jurídico 18.

<sup>9</sup> Sentencia de 7 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, fundamento jurídico 33.

<sup>10</sup> AGUILAR CARDOSO, Luis Enrique. El derecho humano al debido procedimiento administrativo en la gestión migratoria. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2010, p. 17.

<sup>11</sup> DE OTTO, Ignacio. Derecho Constitucional y Sistema de Fuentes. Barcelona: Editorial Ariel, 1998, p. 69.

<sup>12</sup> Al respecto, ver la Sentencia del 29 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 6.

<sup>13</sup> CORTEZ TATAJE, Juan Carlos. Op. cit., p. 188

<sup>14</sup> LANDA ARROYO, César. Op. cit., p. 451.

<sup>15</sup> Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 153.

<sup>16</sup> Sentencia del 14 de noviembre de 2005, recaída en el Expediente N° 8605-2005-AA/TC, fundamento jurídico 23.





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

discrecional<sup>17</sup>. En relación a la motivación de los actos discrecionales, el Tribunal Constitucional refiere que estos no pueden justificarse en la mera apreciación de la autoridad administrativa, sino en razones de hecho y derecho, tal como se advierte de la siguiente cita: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no solo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada"<sup>18</sup>. Por último, el TC refiere que la exigencia de motivación suficiente de las resoluciones constituye una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. En esa medida, este Tribunal sostiene que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad y, por ende, una vulneración del debido procedimiento administrativo<sup>19</sup>.

Que, por su parte, el Tribunal Constitucional, en su STC 00091 -2005-PA/TC, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA/TC, STC 5514- 2005-PA/TC, STC 8495-2006-PA/TC entre otras; ha tenido la oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos: "(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...) La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho.

Que, además, el TUO de la LPAG, ha establecido en su artículo 246°, numeral 1 y 2, como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador: "1. *Legalidad.*- 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 sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad"; 2. *Debido procedimiento.*- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. (...)". El principio de legalidad encuentra su fundamento normativo primigenio en el texto de la propia Constitución Política del Perú. El literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la norma constitucional establece que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes<sup>20</sup>. Aun cuando se trata de una previsión enfocada en el ámbito del Derecho Penal (en atención a la unidad del derecho sancionador estatal), esta disposición también constituye una garantía para el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo. El Tribunal Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa cuando esta no se encuentre previamente determinada en la ley<sup>21</sup>. En ese sentido, dicho principio abarca una doble exigencia: i) Exigencia de carácter formal: Implica la exigencia y existencia de una norma legal o norma con rango de ley; y, ii) Exigencia de carácter material: Implica la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes. En síntesis, podemos afirmar que el principio de legalidad tiene como exigencias específicas: la existencia de una ley (ley scripta); que esta ley sea anterior a la conducta reprochable (ley previa); y, que esta ley incluya preceptos jurídicos con suficiente grado de certeza (lex certa), de manera tal que sea posible prever la responsabilidad y la eventual sanción e aplicable a un caso concreto<sup>22</sup>. El principio del debido procedimiento tiene su origen en el principio del debido proceso, el cual ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y está compuesto por una serie de elementos que, en términos generales, se relacionan con la prohibición de indefensión de los administrados<sup>23</sup>. Sin embargo, este principio no se agota en el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones, sino que también comprende otro tipo de garantías como el derecho de ofrecer y producir prueba, el derecho de obtener una decisión fundada en la que se analicen las principales cuestiones planteadas<sup>24</sup>, entre otros. Para el Tribunal Constitucional, el principio del debido procedimiento supone, en primer término, que todos los administrados tienen derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Asimismo, dicho principio implica que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones cumpliendo las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio emitir actos administrativos sin escuchar a los administrados<sup>25</sup>.

Que, en este sentido, la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, en su facultad de discrecionalidad normativa y en

<sup>17</sup> Sentencia del 18 de febrero de 2005, recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9.

<sup>18</sup> Sentencia del 7 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, fundamento jurídico 40.

<sup>19</sup> Sentencia del 25 de mayo de 2006, recaída en el Expediente N° 294-2005-PA/TC, fundamento jurídico 4.

<sup>20</sup> Constitución Política del Perú Derechos fundamentales de la persona «Artículo 2. Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...) d. 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. (...)».

<sup>21</sup> Al respecto, ver la Sentencia del 28 de marzo de 2007 recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC, fundamento jurídico 14.

<sup>22</sup> GALLARDD CASTILLO, María Jesús. Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica. Madrid: Ed. IUSTEL, 2008, p. 25. La autora recoge uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional de España 61/1990, el cual es incorporado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 1182- 2005-PA/TC del 26 de marzo de 2007 (fundamento jurídico 14) y la Sentencia recaída en el Expediente N° 8957-2006-PA/TC del 22 de marzo de 2007 (fundamento jurídico 14).

<sup>23</sup> CHAMORRO BERNAL, Francisco. La tutela judicial efectiva. Barcelona: Boch, 2002, p. 108.

<sup>24</sup> CANOSA, Armando. El debido proceso adjetivo en el procedimiento administrativo. En: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). Procedimiento y proceso administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. 47.

<sup>25</sup> Al respecto, ver la Sentencia del 29 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 6.





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

ejercicio de la autonomía Constitucional y dentro de los límites del principio de legalidad, de conformidad al artículo 194° de la Constitución Política del Perú, y el artículo 39°<sup>26</sup> y 40° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha dictado la Ordenanza Municipal N° 017-2016-MPMN, norma municipal, que tiene el rango de Ley de conformidad al establecido en el artículo 200°, inciso 4, de la Constitución Política del Perú de 1993, y norma municipal de mayor jerarquía de conformidad al artículo 40°<sup>27</sup>, además norma municipal de observación y cumplimiento obligatorio, de conformidad al artículo 46°<sup>28</sup> de la Ley Orgánica de Municipalidades, norma municipal que en su "Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas y Escala de Multas", Código N° 229, ha establecido como infracción: "Código 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal: a.- Construcciones Nuevas, b.- Ampliación – remodelación, c) Demolición", y como sanción pecuniaria la Multa de 50%, 30% y 10% de la UIT vigente, respectivamente y como Medida Complementaria, paralización, demolición según corresponda.

Que, estando a lo esbozado corresponde señalar: Mediante Acta de Constatación N° 001871, de fecha 28 de octubre del 2016, el inspector – fiscalizador de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, realiza una constatación del inmueble ubicado en la Urbanización José Carlos Mariátegui, Calle 1° de enero, Manzana "B", Lote N° 07, Cercado del Distrito de Moquegua, de propiedad del señor Justo Escobar Tite, constatando en el mismo lo siguiente: "Se constata a la vista una construcción del segundo piso, ejecutando acabado, sin licencia municipal". Y, mediante Papeleta de Notificación de Infracción N° 001120, de fecha 28 de octubre del 2016, se infracciona al señor Justo Escobar Tite, con la infracción tipificado en el Código 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal (b.- aplicación y remodelación del Segundo Piso)", y se le impone una sanción pecuniaria de Multa ascendente a S/ 1,185.00 soles, infracción y sanción establecida en la Ordenanza Municipal N° 017-2016-MPMN, otorgándosele el plazo de tres (3) días hábiles de notificado, para que subsane la infracción. Y mediante Resolución de Gerencia N° 2521-2016-GDUAAAT/GM/MPMN, de fecha 14 de diciembre del 2016, se resuelve declarar infundado el escrito de nulidad presentado mediante Expediente N° 37959; y, se impone al señor Justo Escobar Tite, propietario del inmueble ubicado en la Urbanización José Carlos Mariátegui, Calle 1° de enero, Manzana "B", Lote N° 07, Cercado del Distrito de Moquegua, una sanción pecuniaria de Multa del 30% de la UIT, equivalente a S/ 1,185.00, por haber incurrido en la infracción tipificada en el Código N° 229: "Por efectuar construcciones sin licencia municipal. (b.- Ampliación y remodelación)", que deberá cumplir con pagar en el plazo de quince (15) días hábiles de notificada con la resolución, caso contrario los actuados se remitirán a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para que ejecute el cobro.

Que, si bien es cierto el administrado señala que la constatación incurre en error al señalar que solo vio construcción nueva, más no señala expresamente, "Desde que año tiene la construcción, tampoco señala que vienen construyendo, tampoco señala el nombre completo del maestro constructor (albañil), no hay pericia que señala que la construcción es de un mes etc., en el proceso sancionador no hay fotos que acredite que viene construyendo, que la papeleta de infracción no señala su nombre completo"; Al respecto, de la propia afirmación del administrado se tiene reconocido la construcción materia de infracción, al señalar que: "(...) Mi vivienda hace años tiene la construcción, (...)"; empero, también es cierto, que la infracción establecida en el Código 229, de la Ordenanza Municipal N° 017-2016-MPMN, no establece, ni exige lo alegado por el administrado, tanto más, que del Acta de Constatación N° 001871, practicado en fecha 28 de octubre de 2016, se tiene claramente establecido que respecto del inmueble ubicado en la en la Urbanización José Carlos Mariátegui, Calle 1° de enero, Manzana "B", Lote N° 07, Cercado del Distrito de Moquegua, de propiedad del señor Justo Escobar Tite, se constata una construcción de segundo piso, ejecutándose el acabado, sin licencia municipal, además el nombre del administrado se tiene señalado en forma clara y expresa, por consiguiente deviene en infundado lo señalado por el administrado.

Que, si bien es cierto, no obra las fotografías que señala el administrado, pero también es cierto, que el mismo no está exigido en la norma municipal en mención, tanto más que la constatación ha sido practicado por el inspector – fiscalizador de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, que de conformidad al artículo 12°, numeral 12.1, señala, como órganos competentes del procedimiento administrativo sancionador: "12.1.- Órganos de Primera Instancia Administrativa.- Son aquellos órganos decisivos y competentes para el procedimiento de instrucción, fiscalización, cautela y sanción por el incumplimiento de las normas municipales, siendo éstos, (...) la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial, (...), quienes ejercen en concordancia y estricto cumplimiento de las normas vigentes y bajo responsabilidad funcional administrativa"; Además, de conformidad al documento de Gestión denominado Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, aprobado mediante Resolución del Alcaldía N° 017-2007-MUNIMOQ, de fecha 28 de setiembre del 2007, en su artículo 63°, numeral 9, establece como funciones de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial, el siguiente: "Normar el otorgamiento de licencias y supervisar las construcciones, remodelaciones, demoliciones de obras públicas y privadas de conformidad con el Reglamento Nacional de Construcciones y demás normas vigentes"; y en el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto, aprobado mediante Resolución de

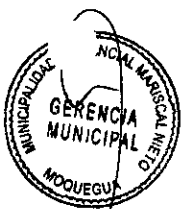
<sup>26</sup> Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 39°.- Normas Municipales

Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo.

<sup>27</sup> Artículo 40.- 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. (...).

<sup>28</sup> Artículo 46.- Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras (...).







MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
LEY ORGANICA 27972 DEL 26-05-2003  
LEY 8230 DEL 03-04-1936

Alcaldía N° 00379-2009-A/MPMN, de fecha 08 de abril del 2009, se tiene establecido como funciones de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial, en su numeral 23, el siguiente: "Realizar acciones de fiscalización en cuanto a temas de licencias de construcción, catastro urbano y rural; reconocimiento y verificación de saneamiento legal de AA.HH, nomenclatura de parques y calles y vías, estudios de impacto ambiental y patrimonio histórico"; Por consiguiente, la constatación contenida en el Acta de Constatación N° 001871, de fecha 28 de octubre del 2016, ha sido practicado por el órgano competente en primera instancia del procedimiento administrativo sancionador, en consecuencia, lo constatado por ella se tiene que es conforme lo señala en su constatación; Por tanto, el acto administrativo contenido en la Resolución de Gerencia N° 2521-2016-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 14 de diciembre del 2016, así como el acto administrativo contenido en la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, no se encontraría incurso de causal de nulidad establecida en el artículo 10°, numeral 2 del TUO de la LPAG, conforme fuera señalada por el administrado, más por el contrario, se habría respetado el debido procedimiento administrativo y la debida motivación de resoluciones, establecido en la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 139° numeral 3 y 5, así como el establecido en el artículo IV del Título Preliminar, numeral 1.1 y 1.2, a su vez en su artículo 246°, numeral 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, correspondiendo desestimarse y denegarse lo señalado por el administrado.

Que, el numeral 226.2 del artículo 226° del TUO de la LPAG, señala: "Son actos que agotan la vía administrativa: a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa (...)"; Por consiguiente, estando, que en el presentes caso, se resuelve recurso de apelación en última instancia administrativa, corresponde dar por agotada la vía administrativa.

Que, con Informe Legal N° 902-2017/GAJ/MPMN, de fecha 22 de noviembre del 2017, la Gerencia de Asesoría Jurídica, opina que, corresponde adecuar, la nulidad formulada por JUSTO ESCOBAR TITE, mediante Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, como Recurso de Apelación, de conformidad al artículo 221° y artículo 84°, numeral 3, del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, debiendo declararse infundado el recurso de apelación, formulado en contra de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, emitida por la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial además de declararse el agotamiento de la vía administrativa.

Por los fundamentos expuestos, de conformidad con lo previsto en el numeral 20) artículo 20° y 39° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 74° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y conforme a lo dispuesto en el numeral 7) del artículo primero de la Resolución de Alcaldía N° 1283-2015-A/MPMN, de fecha 23 de noviembre del 2015, sobre delegación de facultades a la Gerencia Municipal, para resolver en última instancia administrativa los asuntos resueltos por las demás Gerencias y contando con las visaciones correspondientes;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- ADECUAR**, la nulidad formulada por JUSTO ESCOBAR TITE, mediante Expediente N° 030396, de fecha 01 de setiembre del 2017, como **RECURSO DE APELACIÓN**, de conformidad al artículo 221° y artículo 84°, numeral 3, del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- DECLARAR INFUNDADO**, el recurso de apelación, formulado por JUSTO ESCOBAR TITE, en contra de la Resolución de Gerencia N° 1342-2017-GDUAAT/GM/MPMN, de fecha 17 de julio del 2017, emitida por la Gerencia de Desarrollo Urbano, Ambiental y Acondicionamiento Territorial; **NO HABER NULIDAD** de la misma, por las consideraciones expuestas en la presente.

**ARTÍCULO TERCERO.- DAR** por **AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA**, en aplicación del artículo 226° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**ARTÍCULO CUARTO.- NOTIFIQUESE**, la presente resolución al administrado Justo Escobar Tite, en el domicilio que corresponda, conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**ARTÍCULO QUINTO.- ENCARGAR**, a la Oficina de Tecnología de la Información y Estadística la publicación de la Resolución en el Portal Institucional [www.munimoquegua.gov.pe](http://www.munimoquegua.gov.pe), de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto – Moquegua.

**REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL MARISCAL NIETO  
MOQUEGUA  
CPCC CARLOS ALBERTO PACHECO ZAMBRANO  
GERENTE MUNICIPAL