



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

PLAZO PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN EN UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL

De la lectura integral del artículo 28, numeral 2, literal g del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, concordante con el artículo 147 del Código Procesal Civil, se puede concluir que el plazo para presentar el recurso de apelación en un procedimiento especial es de cinco días hábiles y debe ser contado desde del día siguiente de notificada válidamente la sentencia de primera instancia, pues los plazos en todos los casos previstos por la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo se computan a partir del día posterior a la recepción de la notificación.

Base Legal: artículo 28 numeral 2 literal g) del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584.

Lima, veinticuatro de octubre
de dos mil dieciocho

LA TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA:

VISTA, con los acompañados, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los Señores Jueces Supremos: Pariona Pastrana – Presidente, Arias Lazarte, Vinatea Medina, Toledo Toribio y Cartolin Pastor; de conformidad con el dictamen Fiscal Supremo; producida la votación con arreglo a la ley, se ha emitido la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:

En el presente proceso de impugnación de resolución administrativa, es objeto de pronunciamiento el recurso de casación interpuesto por la demandada, **Municipalidad Provincial de Cañete**, de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas trescientos, contra la sentencia de vista de fecha veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas doscientos noventa y cuatro, que declaró **nula** la Resolución N° once, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis; y calificando en sede superior declararon **improcedente** el recurso de apelación presentado por la recurrente.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

II. FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:

Esta Sala Suprema mediante la resolución de fecha dos de mayo de dos mil diecisiete, obrante a fojas setenta y tres del cuaderno de casación, ha declarado procedente el recurso interpuesto por la **Municipalidad Provincial de Cañete**, por la causal de:

Infracción normativa del literal g, numeral 2, del artículo 25 de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS; para ello, alega que la Sala Superior ha interpretado erróneamente la precitada norma, al considerar que el plazo de apelación se debe computar desde la fecha de recepción de la notificación de la sentencia, cuando lo correcto es desde el día siguiente de notificada la misma, en atención a la norma citada; en consecuencia, conforme lo reconoce el propio Colegiado, al haber sido notificada la Procuraduría Pública Municipal con la sentencia el siete de abril de dos mil dieciséis, efectuando el computo respectivo y contando a partir del día siguiente de notificada, el plazo para apelar venció el catorce de abril de dos mil dieciséis, fecha en que fue ingresado el documento. En tal sentido, se ha recortado su derecho a la doble instancia, principio constitucional previsto en el artículo 139 numeral 6 de la Constitución Política del Estado.

III. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Antecedentes del Proceso

1.1 Demanda: Pretensión y fundamentos

A través de la demanda de fecha veinticuatro de julio de dos mil quince, Corporativo Eventos y Espectáculos Casa Blanca Sociedad Anónima Cerrada, sostiene como *pretensión principal* que se declare la nulidad de la **Resolución Gerencial N° 015-2015-GGM-MPC**, de fecha veintidós de junio de dos mil quince, expedida por el Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Cañete, que declaró la nulidad de oficio de la Resolución de Gerencia N°076-



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE**

2015-GDETT-MPC, de fecha veintitrés de abril de dos mil quince. Asimismo, se declare la nulidad de la **Resolución Gerencial N° 038-2015-GGM-MPC**, de fecha catorce de julio de dos mil quince, expedida por el Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Cañete, que declaró improcedente su recurso de apelación, calificándolo como reconsideración, y dio por agotada la vía administrativa.

Como fundamentos de la demanda, indica que mediante la Resolución de Gerencia N° 076-2015-GDETT-MPC, de fecha veintitrés de abril de dos mil quince, se le otorgó licencia de funcionamiento de vigencia definitiva para desarrollar la actividad comercial de lupanar, la que viene desarrollando en un predio que tiene como zonificación comercio especializado, el que se encuentra ubicado a la altura del Kilómetro 143.5 en un área de dos mil quinientos metros cuadrados (2,500 m²) de la jurisdicción de San Vicente de Cañete. Agrega que, el veintitrés de junio de dos mil quince se le notificó la Resolución Gerencial N° 015-2015-GGM-MPC, que resolvió declarar la nulidad de oficio de la Resolución Gerencial N° 076-2015-GDETT-MPC, contra la cual interpuso recurso de apelación, el que fue declarado improcedente a través de la Resolución Gerencial N° 038-2015-GGM-MPC. Sin embargo, no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley N° 27444, pues debió notificársele previamente el inicio de un procedimiento de oficio para poder realizar sus descargos.

1.2 Sentencia de primera instancia

El Juez de primera instancia declaró fundada la demanda, sosteniendo básicamente que en el caso de autos, es la Gerencia de Desarrollo Económico, Territorial y Turístico quien le otorgó la licencia de funcionamiento de vigencia definitiva a la parte demandante, para realizar la actividad de lupanar en el distrito de San Vicente, Cañete, por lo que el órgano competente para declarar en sede administrativa la nulidad de oficio de la Resolución Gerencial N° 015-2015-GGM-MPC (motivo de la nulidad), es el alcalde de la Municipalidad Provincial de Cañete, sin embargo, de esta última se advierte que ha sido expedida por el gerente municipal de la entidad demandada, lo que a todas



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

luces no se ajusta a las reglas de competencia establecidos en la Ley N° 27444.

Asimismo, no se evidencia que la demandada, previo a declarar la nulidad de oficio de la Resolución Gerencial N° 015-2015-GGM-MPC, haya cumplido con notificar a la demandante, pese a que sus derechos iban a verse claramente afectados por la actuación administrativa, atentando contra su derecho a la defensa, infringiendo el debido procedimiento administrativo e incurriendo en causal de nulidad.

1.3 Sentencia de segunda instancia

La Sala Superior declaró **nula** la Resolución N° once, de fecha doce de mayo de dos mil dieciséis, y calificando en sede superior declararon **improcedente** el recurso de apelación presentado por la Municipalidad Provincial de Cañete; para ello, argumenta en esencia que el artículo 25, numeral 2, literal g de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, prescribe que el plazo es de “*cinco días para apelar la sentencia, contados desde su notificación*”, por lo que del examen de autos se advierte que la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Cañete, fue debidamente notificada con la sentencia de fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciséis, en su domicilio ubicado en la urbanización Los Libertadores manzana B-2, lote 12, Biblioteca Municipal Garro Muñante del distrito de San Vicente, con fecha **siete de abril de dos mil dieciséis**, conforme se advierte del cargo debidamente sellado y recepcionado por la Procuraduría Pública de dicha Municipalidad, que obra al reverso de la foja doscientos treinta y siete. Sin embargo, la entidad edil interpuso recurso de apelación contra la sentencia expedida en autos, recién con fecha **catorce de abril de dos mil dieciséis** (fojas 241), esto es, fuera del plazo fijado por ley.

SEGUNDO: Proceso contencioso administrativo.

2.1 Conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú, las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

la acción contencioso administrativo. Precisa Danós Ordóñez¹ que esta consagración constitucional del proceso contencioso administrativo cumple los objetivos siguientes: I) garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, pues permite que las decisiones de la administración pública, de cualquiera de los tres niveles de gobierno, puedan ser revisadas por el Poder Judicial; II) refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la administración pública, pues todo acto administrativo debe ceñirse al ordenamiento jurídico vigente, lo cual debe ser verificado por el Poder Judicial; III) consagra el derecho de los administrados a cuestionar las decisiones administrativas ante el órgano judicial competente, lo cual satisface el derecho a la tutela judicial efectiva; IV) establece una tácita reserva constitucional para que el control jurisdiccional de los actos administrativos exclusivamente a través del proceso contencioso administrativo; V) no existen normas que excluyan a los actos administrativos del control jurisdiccional. Asimismo, según Huapaya Tapia², *“Precisamente, el ordenamiento ha diseñado una serie o gama de medios de control de la Actuación de la Administración Pública, destinados a garantizar y efectivizar su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Uno de estos medios es el denominado control jurisdiccional de la Administración Pública, y dentro de este rubro se posiciona el denominado proceso contencioso administrativo, como medio ordinario de control jurisdiccional de la actuación de la Administración Pública y del sometimiento de los fines que la justifican”*.

- 2.2** Bajo ese orden de exposición, y en mérito a lo reconocido en el artículo 45 de la Carta Fundamental, la Administración Pública ejerce poder con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, evitándose con ello la proscripción de la arbitrariedad y del abuso del poder; a partir de ello, el Poder Judicial ejerce control jurídico sobre los actos de aquella. Por su parte, el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N°013-

¹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *La Constitución Comentada. “Proceso Contencioso administrativo”*. Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II, 2005, pp. 702-703.

² HUAPAYA TAPIA, Ramón. *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo*, Lima: Jurista Editores, 2006, pp. 219-220.



**SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE**

2008-JUS³, indica que la finalidad de la acción contencioso administrativo o proceso contencioso administrativo, prevista en el artículo 148 de la Constitución Política, es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Como se observa, el proceso contencioso administrativo surge como la manifestación del control judicial que debe existir sobre las actuaciones de las entidades administrativas, entre ellas, los actos administrativos, el silencio administrativo y las actuaciones materiales administrativas, protegiendo al administrado frente a errores, de forma y de fondo, que pueden cometerse al interior de un procedimiento administrativo.

TERCERO: Cuestión en debate

Conforme a la causal declarada procedente en el auto calificadorio del recurso, la presente resolución debe circunscribirse a determinar, si en el caso de autos, se ha infringido el artículo 28, numeral 2, literal g) del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, al haberse declarado improcedente el recurso de apelación interpuesto, y si con ello se ha afectado el derecho a la pluralidad de instancias de la recurrente.

CUARTO: CAUSAL DE NATURALEZA PROCESAL: Infracción normativa por interpretación errónea del literal g, numeral 2 del artículo 28 del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N°013-2008-JUS.

4.1 Previamente, conviene recordar que el artículo 139 numeral 3 de nuestra Constitución Política, consagra como principio rector de la función jurisdiccional, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la observancia del debido proceso; el cual, conforme a la interpretación que reiteradamente ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exige fundamentalmente que todo proceso o procedimiento sea desarrollado de tal

³Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584. Artículo 1.- Finalidad. La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

forma que, su tramitación garantice a las personas involucradas en él, las condiciones necesarias para defender adecuadamente y dentro de un plazo razonable los derechos u obligaciones sujetos a consideración⁴.

- 4.2** Uno de los principales componentes del derecho al debido proceso se encuentra constituido por la *pluralidad de instancias* o *derecho a la doble instancia*, consagrado en el artículo 139 numeral 6 de la Carta Política, bajo los siguientes términos: “*Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 6. La pluralidad de la instancia*”; la cual goza de reconocimiento a nivel internacional en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8 numeral 2 literal h), ha previsto que toda persona tiene el “(...) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior*”. De este modo, a través de este derecho constitucional se garantiza a los justiciables, la protección de sus derechos y obligaciones de cualquier orden (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), toda vez que, si bien una instancia (el *a quo*) expide la sentencia, la otra distinta (el *ad quem*) la revisa, otorgando mayor garantía a la administración de justicia.
- 4.3** La doble instancia presta seguridad y garantía a los litigantes, ya que permite evitar los errores judiciales de los jueces de primera instancia en la emisión de las resoluciones. El superior puede enmendar o subsanar los errores en el procedimiento o en la aplicación del derecho sustantivo. La doble instancia opera mediante la apelación que otorga competencia al superior.
- 4.4** De este modo, es posible afirmar que, en nuestro ordenamiento, el derecho a la pluralidad de instancia tiene por objeto garantizar que las personas, naturales o jurídicas, que participen en un proceso judicial tengan la oportunidad de que lo resuelto por un órgano jurisdiccional sea pasible de impugnación, por lo menos, ante una instancia más (doble instancia) siempre que se haya hecho uso de los medios impugnatorios pertinentes, formulados dentro del plazo legal y cumpliendo los requisitos exigidos. En esa medida, el derecho en mención guarda también conexión con el derecho fundamental a la defensa, reconocida en el artículo 139 numeral 14 de la Constitución Política del Estado.

⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OC-9/87 “*Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*”, párrafo 28.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

4.5 Asimismo, la pluralidad de instancia, encuentra desarrollo legislativo procesal, entre otros, en el artículo 366 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al proceso contencioso administrativo, el cual establece la obligación de quien interpone recurso de apelación, de expresar la fundamentación correspondiente, precisando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución impugnada, indicando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria; así como en el artículo 28, numeral 2, literal g del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, que regula el plazo para interponer el citada recurso en los siguientes términos:

Artículo 28.- Procedimiento especial.

Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas en el artículo 26 de la presente Ley, con sujeción a las disposiciones siguientes:

(...)

28.2 Plazos

Los plazos previstos en esta ley **se computan desde el día siguiente de recibida la notificación.**

Los plazos aplicables son:

(...) g) **Cinco días para apelar la sentencia, contados desde su notificación (énfasis nuestro).**

4.6 De la lectura integral de la citada norma se puede concluir que el plazo para presentar el recurso de apelación en un procedimiento especial debe ser contado desde del día siguiente de notificada válidamente la sentencia de primera instancia, pues los plazos en todos los casos previstos por la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo se computan a partir del día posterior a la recepción de la notificación; no pudiéndose entender que cuando el referido artículo en su literal g) señala que “el plazo es de cinco días contados desde su notificación” alude a que debe contabilizarse el término desde el día que ocurrió tal hecho, sino que dicha expresión remarca que es a partir del acto de notificación que debe computarse el plazo, y no desde otros actos como por ejemplo la fecha de la sentencia o cuando esta fue colgada en la página web. Una lectura distinta de la aludida norma como la realizada por la Sala Superior implica afectación al derecho a la pluralidad de instancias de la recurrente, al ser arbitrariamente limitativa y restrictiva.



SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE

4.7 En tal contexto, al haberse notificado al Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Cañete con fecha siete de abril de dos mil dieciséis, según se aprecia al reverso de la foja doscientos treinta y siete, y habiéndose interpuesto el recurso de apelación el catorce de abril de dos mil dieciséis, tal como se advierte del cargo de ingreso de escrito de fojas doscientos cuarenta, dicho medio impugnatorio se encontraba dentro del plazo establecido en el literal g del numeral 2 del artículo 28 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, pues fue interpuesto al quinto día hábil de notificado⁵, por lo cual la Sala Superior debió pronunciarse sobre las alegaciones comprendidas en aquel.

4.8 Por lo expuesto, se desprende que la decisión contenida en la resolución de vista objeto de análisis, al indicar que el recurso resultaba improcedente por haber sido interpuesto fuera del plazo, se basa en una argumentación que no ha sido construida válidamente por el *Ad quem*, lo cual vulnera lo dispuesto en el literal g, numeral 2 del artículo 28 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 y el derecho a la pluralidad de instancias de la demandada, dado que esta cumplió con presentar su recurso dentro del plazo legal, lo cual no advirtió el Colegiado, evadiendo la emisión de un pronunciamiento de fondo; por dichas razones, resulta necesario declarar nula la resolución impugnada y ordenar que la Sala Superior emita una decisión dando respuesta a los agravios esgrimidos por la entidad apelante.

IV. DECISIÓN:

En base a las consideraciones expuestas, declararon: **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandada **Municipalidad Provincial de Cañete**, de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete, obrante a fojas trescientos; en consecuencia, **NULA** la sentencia de vista de fecha veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis, obrante a fojas doscientos noventa y cuatro; **ORDENARON** que la Sala Superior emita nueva resolución pronunciándose sobre los agravios contenidos en el recurso de apelación; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”; en los seguidos por Corporativo Eventos

⁵ Cabe recordar que en cuanto al tiempo en los actos procesales, el artículo 147 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente, señala que “No se consideran para el cómputo los días inhábiles”.



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

**SENTENCIA
CASACIÓN N° 4839 - 2017
CAÑETE**

y Espectáculos Casa Blanca Sociedad Anónima Cerrada contra la recurrente, sobre impugnación de resolución administrativa; y los devolvieron. Interviene como ponente el señor **Juez Supremo: Vinatea Medina.**

S.S.

PARIONA PASTRANA

ARIAS LAZARTE

VINATEA MEDINA

TOLEDO TORIBIO

CARTOLIN PASTOR

Dkrp/Fae