



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

**TEMA: NULIDAD DE OFICIO DE AUTORIZACIÓN MUNICIPAL**

**SUMILLA:** La Sala Superior desconoció los efectos del inciso 12.1 del artículo 12º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, pues, aunque la empresa administrada contaba con una autorización municipal cuando instaló su infraestructura de telecomunicaciones, esta contenía vicios esenciales que impedían reconocerle algún valor o efecto jurídico, asunto que precisamente soslayó la instancia de mérito al sostener que la instalación de infraestructura se produjo cuando dicho permiso no había sido aún declarado nulo, ignorando los efectos retroactivos y declarativos de la declaración de nulidad de los actos administrativos.

**PALABRAS CLAVE:** fiscalización municipal; nulidad de oficio de los actos administrativos; Ley N.º 27444

Lima, diecinueve de enero de dos mil veintiséis.

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

**VISTA**

La causa número veinticinco mil trescientos veinticinco guion dos mil veinticinco, Lima; en audiencia pública llevada de la fecha; y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

**MATERIA DEL RECURSO**

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, mediante escrito del dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro (fojas cuatrocientos noventa y cinco del expediente digitalizado NO EJE<sup>1</sup>), contra la sentencia de vista contenida en la resolución número diez, de fecha dieciséis de setiembre de dos mil veinticuatro (fojas cuatrocientos noventa y cuatro), emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, que **confirma** la sentencia de primera instancia, contenida

---

<sup>1</sup> En adelante, todas las referencias remiten a este expediente, salvo indicación distinta.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

en la resolución número trece, de fecha cinco de julio de dos mil veinticuatro (fojas trescientos sesenta y nueve), que declaró **fundada** la demanda.

**Antecedentes del caso**

**1. Demanda**

Mediante escrito presentado el dos de abril de dos mil diecinueve (foja cuarenta y cuatro), **América Móvil Perú S.A.C.** interpuso demanda contencioso-administrativa contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando como pretensión principal se declare la nulidad de la Resolución Gerencial N.º 3829-2018-MML-GFC, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. Como pretensiones accesorias, solicitó la nulidad de la Resolución de Subgerencia N.º 2832-2018-MML-GFC-SCS, de fecha veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, así como de la Resolución de Sanción Administrativa N.º 04612-2018-MML-GFC-SOF, de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

Sustenta su demanda en que la sanción impuesta por la municipalidad vulneró los principios de legalidad, tipicidad, causalidad y debido procedimiento, toda vez que se le imputó la comisión de la infracción consistente en instalar infraestructura de telecomunicaciones sin autorización, pese a que contaba con autorización vigente obtenida por aprobación automática conforme a la Ley N.º 29022. Asimismo, sostiene que la nulidad posterior de dicha autorización no puede sustentar una responsabilidad sancionadora por hechos ocurridos con anterioridad.

Mediante Resolución de Sanción Administrativa N.º 04612-2018-MML-GFC-SOF, de fecha dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, la Municipalidad Metropolitana de Lima impuso a la demandante la infracción tipificada con el código 08-0401, consistente en “instalar infraestructura de telecomunicaciones sin contar con la autorización de la entidad competente”, imponiéndole una multa de S/ 103,750.00 y la medida complementaria de retiro de la infraestructura,



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

respecto de una instalación ubicada en la Av. El Golf Los Incas, cuadra 03, distrito de Santiago de Surco.

El recurso de reconsideración interpuesto por la demandante fue declarado infundado mediante Resolución de Subgerencia N.º 28 32-2018-MML-GFC-SCS, de fecha veintinueve de agosto de dos mil dieciocho. Posteriormente, el recurso de apelación fue desestimado mediante Resolución Gerencial N.º 3829-2018-MML-GFC, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, confirmándose la sanción impuesta.

**Contestación de la demanda**

La Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de su Procuraduría Pública, presentó su contestación de la demanda mediante escrito de fecha veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, solicitando que se declare **infundada** la pretensión formulada por la empresa demandante. Dicha pretensión busca la nulidad de diversas resoluciones administrativas mediante las cuales se le impuso una sanción por haber instalado infraestructura de telecomunicaciones sin contar con la autorización correspondiente.

La municipalidad señala que el conflicto se originó a raíz de una inspección realizada en el distrito de Santiago de Surco, durante la cual se constató la instalación de una red aérea de fibra óptica sin permiso vigente. Si bien América Móvil alegó contar con una autorización obtenida por aprobación automática conforme a la Ley N.º 29022, la entidad edil declaró la nulidad de dicha autorización de oficio, luego de una fiscalización posterior. En ese sentido, determinó que el proyecto generaba un impacto negativo en el paisaje urbano, evidenciado por el enmarañado y la superposición de cables, lo que vulneraba las normas de seguridad y de armonía estética.

Por su parte, América Móvil sostiene en su demanda que se vulneraron los principios del debido proceso, legalidad y causalidad, y argumenta además que la multa impuesta excede los límites legales. No obstante, la municipalidad



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

rechaza tales afirmaciones, señalando que actuó dentro del marco de sus facultades de fiscalización y que la sanción impuesta, ascendente a 25 UIT (S/ 103,750.00), se encuentra debidamente tipificada en la Ordenanza N.º 984-MML para infracciones de esta naturaleza.

Finalmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima precisa que los actos administrativos derivados de aprobaciones automáticas pueden ser anulados cuando contravienen el ordenamiento jurídico o cuando no cumplen con requisitos esenciales. Asimismo, resalta que el personal encargado de la fiscalización goza de presunción de veracidad en su calidad de funcionarios públicos, y que la empresa demandante no ha presentado medios probatorios suficientes que permitan desvirtuar la infracción imputada.

**Sentencia de primera instancia**

Mediante Resolución N.º 13, de fecha cinco de julio de dos mil veinticuatro, el Décimo Segundo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró **fundada** la demanda, al considerar que la Municipalidad Metropolitana de Lima vulneró el principio de tipicidad.

El juzgado determinó que existía incongruencia entre la conducta imputada y los hechos acreditados, puesto que la infracción sancionada correspondía al acto de “instalar” infraestructura de telecomunicaciones sin autorización, mientras que las actas de fiscalización únicamente acreditaban la existencia física de la infraestructura, sin constatar que se estuviera ejecutando una instalación en ese momento.

Asimismo, el órgano jurisdiccional concluyó que la demandante contaba con autorización obtenida por aprobación automática conforme a la Ley N.º 29022 al momento de la ejecución de las obras, razón por la cual la conducta imputada no podía subsumirse en el tipo infractor sancionado. Precisó, además, que la nulidad posterior de la autorización no puede proyectar efectos sancionadores



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

retroactivos, dado que, en materia sancionadora, resulta determinante la situación jurídica del administrado al momento de la comisión del hecho.

**Sentencia de vista**

Mediante sentencia contenida en la Resolución N.º 10, de fecha dieciséis de setiembre de dos mil veinticuatro, la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima **confirmó** la sentencia apelada.

La Sala Superior sostuvo que la municipalidad vulneró el principio de tipicidad, al sancionar una conducta que no se encontraba acreditada. Señaló que, al momento de la fiscalización, la infraestructura se encontraba ya instalada y culminada, no existiendo una conducta activa de instalación susceptible de sanción.

Asimismo, precisó que la nulidad posterior de la autorización administrativa no genera automáticamente responsabilidad sancionadora por hechos pasados, toda vez que, si bien la nulidad puede tener efectos retroactivos en el ámbito administrativo, en materia sancionadora debe analizarse la culpabilidad del administrado. En el caso concreto, no se acreditó que la instalación se hubiera realizado cuando la demandante carecía de autorización vigente.

Finalmente, la Sala Superior concluyó que la permanencia de la infraestructura no puede equipararse a la infracción de “instalar sin autorización”, destacando que el ejercicio del ius puniendi estatal debe sujetarse estrictamente a los principios de legalidad y culpabilidad, razón por la cual confirmó la nulidad de la sanción impuesta.

**Causales declaradas procedentes**

Mediante auto calificadorio del diez de noviembre de dos mil veinticinco (foja treinta y dos del cuaderno de casación), esta Sala Suprema declaró procedente



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Metropolitana de Lima, por las siguientes causales:

**a) *Infracción normativa por interpretación errónea del artículo 248, numeral 4 de la Ley N.º 27444, referente al principio de tipicidad***

*Señala que, la sentencia de vista incurre en interpretación errónea del dispositivo legal señalado en su considerando 6.3 que no se ha acreditado en autos la comisión punible de la infracción signada con código 080401 establecida en la Ordenanza N.º 984 MML, considerando subjetivamente que la instalación de la infraestructura realizada por la demandante pudo ser realizada antes de declarada la nulidad de oficio de su autorización y desconociendo los medios probatorios admitidos que ha ofrecido en el expediente administrativo.*

*Alega que, la Sala Superior desconoce específicamente el Acta de Fiscalización que refiere que si bien es cierto que ya existía la declaración de oficio emitida por Resolución de Subgerencia de Autorizaciones Urbanas N.º 488-2018 con fecha 15 de marzo de 2018, también es cierto que, de dicha acta, es de apreciarse que mediante inspección de fecha 24 de abril de 2018, se detectó que en la dirección Av. El Golf los Incas, cuadra 3, distrito de Surco, se ha detectado el tendido de la red aérea de fibra óptica, el mismo que fue registrado con tomas fotográficas. Es decir, no resulta cierto lo señalado por la Sala, respecto a que pudo ser instalado antes de la declaración de nulidad de oficio, más bien, se ha constatado in situ la realización de la comisión de los hechos materia de sanción, conforme a las instrumentales aportados y actuados en el proceso.*

**b) *Infracción normativa por interpretación errónea del artículo 248, numeral 10 de la Ley N.º 27444, referente al principio de culpabilidad***

*Señala que la sentencia de vista incurre en interpretación errónea del dispositivo legal invocado al señalar en su considerando 6.4 que la demandada no ha acreditado que la instalación de la infraestructura de*



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

*telecomunicaciones, no se haya efectuado en el periodo de vigencia de la autorización por aprobación automático, es decir, que la demandante la haya instalado pese a tener pleno conocimiento de la carencia de la autorización respectiva. Ello, según señala, resulta contradictorio, pues en su considerando 6.2 reconoce que la fecha de notificación al demandante de la declaración de nulidad de oficio, se realizó el 21 de marzo de 2018 y que la fecha de fiscalización municipal (Acta de inspección Municipal) se realizó el 26 de abril de 2018, es decir, a la fecha de constatados los hechos materia de sanción, ya se había producido tal nulidad de oficio. Así, la comisión de la infracción se ha probado.*

*Agrega que debe tenerse en cuenta el artículo 194 de la Constitución y los artículos 40 y 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo cual, las municipalidades tienen la facultad de emitir Ordenanzas de acuerdo a su competencia, pudiendo dentro de ellas: 1) emitir las normas que determinen el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, y 2) emitir las normas que establezcan las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.*

*En ese sentido, sostiene que la resolución de sanción se emitió bajo el parámetro expuesto en el CUIS de la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que, la sanción que impuso se desarrolló bajo el respeto al principio de tipicidad, conforme al numeral 4) del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, que señala que constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley.*

**CONSIDERANDO**

**Primero: El recurso de casación**

**1.1.** En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho; partiendo a tal efecto de los



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

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

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

**1.3.** Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, se debe precisar que esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni a la obtención de un tercer pronunciamiento por otro tribunal sobre el mismo petitorio y proceso. Es más bien un recurso singular que permite acceder a una corte de casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

**1.4.** Ahora bien, por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso<sup>3</sup>, que debe sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley. Puede, por ende, interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la ley o por

---

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

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



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

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

**Segundo: Delimitación de la materia controvertida**

En atención a los hechos establecidos por las instancias de mérito y a las causales de casación que han sido declaradas procedentes, corresponde a esta Sala Suprema emitir pronunciamiento respecto de las presuntas infracciones normativas de carácter material. En ese sentido, el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la Sala Superior incurrió en una interpretación errónea de los principios de tipicidad y culpabilidad al disponer la anulación de la sanción administrativa impuesta por la municipalidad demandada.

**Tercero: Análisis de las causales casatorias**

**Infracción normativa por interpretación errónea del artículo 248, numeral 4 de la Ley N.º 27444, referente al principio de tipicidad – acápite a)**

**Infracción normativa por interpretación errónea del artículo 248, numeral 10 de la Ley N.º 27444, referente al principio de culpabilidad- acápite b)**

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

***Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS***

***Artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa***  
*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

(...)

**4. Tipicidad.** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

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

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

(...)

**10. Culpabilidad.** La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

### **Del procedimiento administrativo sancionador**

**3.2.** El procedimiento administrativo sancionador puede ser conceptualizado como la secuencia ordenada de actuaciones administrativas orientadas a verificar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la configuración de una infracción administrativa y la eventual determinación de la sanción aplicable. Dicho procedimiento se erige como un instrumento esencial de garantía, en tanto permite al administrado —a quien se le atribuye la comisión de una conducta infractora— ejercer plenamente sus derechos fundamentales y principios que rigen la actuación administrativa frente a la Administración Pública. En tal sentido, el procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto la instrucción y esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción al ordenamiento jurídico administrativo y, de corresponder, la adopción de una decisión sancionadora conforme a ley.

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración se encuentra condicionado al estricto respeto de un procedimiento previamente establecido por el ordenamiento jurídico, así como a la observancia de las garantías del debido procedimiento administrativo. En este ámbito, el control jurisdiccional es posterior a la actuación administrativa y se materializa mediante el proceso contencioso-administrativo o, de ser el caso, a través del proceso constitucional de amparo.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

El autor Ossa Arbelaez, indica: “El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado”.<sup>4</sup>.

**3.3.** El Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, en su artículo 248, consagra un conjunto de principios orientados a la salvaguarda de los derechos de los administrados en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, los cuales delimitan y condicionan el ejercicio de la potestad punitiva de la Administración.

Entre dichos principios, reviste especial relevancia el principio de **tipicidad**, en virtud del cual las conductas constitutivas de infracción administrativa deben encontrarse previamente determinadas de manera expresa y precisa en la norma, así como vinculadas de forma inequívoca con la sanción correspondiente. Este principio encuentra sustento en dos pilares esenciales del ordenamiento jurídico: el principio de libertad y el principio de seguridad jurídica. Desde la perspectiva del primero, únicamente pueden ser objeto de reproche administrativo aquellas conductas que hayan sido descritas de manera clara, específica y objetiva, excluyéndose formulaciones vagas o abiertas que generen incertidumbre. En relación con el principio de seguridad jurídica, se exige que los administrados cuenten con la posibilidad real y razonable de conocer anticipadamente las consecuencias jurídicas derivadas de su comportamiento.

En consecuencia, resultan incompatibles con el principio de tipicidad las disposiciones que establecen infracciones mediante cláusulas generales o indeterminadas, en tanto habilitan márgenes indebidos de discrecionalidad que pueden derivar en actuaciones arbitrarias por parte de la Administración. Por ello, el ejercicio de la potestad sancionadora debe efectuarse de manera restrictiva, motivada y estrictamente sometida al principio de legalidad.

---

<sup>4</sup> OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá: Legis, 2009, Ob. cit., pp. 429-430.

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

**3.4.** El Tribunal Constitucional, en cuanto a este principio, señala: “Los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado” (...).”<sup>5</sup>

**3.5.** En atención al principio de tipicidad [se establece distintas exigencias; una de ellas está referida a la “certeza o exhaustividad suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas.<sup>6</sup> Dicho mandato de tipificación se presenta en dos (2) niveles: **i)** en un **primer nivel** exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano con formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y **ii)** en un **segundo nivel** —esto es, en la fase de la aplicación de la norma—, la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>7</sup>. Con relación al **primer nivel**,

---

<sup>5</sup> EXP. N.º 01873-2009-PA/TC

<sup>6</sup> Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta).

MORÓN URBINA, Juan Carlos (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima, Gaceta Jurídica; p. 708.

<sup>7</sup> En un nivel normativo, primero, que implica la exigencia “[...] de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho —abstractamente

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas tiene como finalidad que —en un caso en concreto—, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, aquella pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>8</sup>. Por otro lado, en lo concerniente al *segundo nivel* en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.

**3.6.** Ello no significa que debe exigirse una especificación totalizadora de las conductas infractoras, sino que la precisión debe estar relacionada a, como sostiene *Nieto García*, que en la norma exista una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. En efecto, debe tenerse en cuenta que “la precisión absoluta es literalmente imposible en parte por la incapacidad técnica del legislador, en parte por la inabarcabilidad de la casuística y, en fin, por la insuficiencia del lenguaje como instrumento de expresión”<sup>9</sup>.

---

*considerado— no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Quinta edición. Madrid, Editorial Tecnos; p. 269.*

<sup>8</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N.º 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

**Expediente N.º 010-2002-AI/TC 45**

45. *El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2º de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).*

46. *El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre [...].*

**Expediente N.º 2192-2004-AA**

5. *[...] El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.*

<sup>9</sup> NIETO GARCÍA, *op. cit.*, p. 317



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

**3.7.** A su turno, Morón Urbina<sup>10</sup> afirma que *“la determinación de si una norma sancionadora describe con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, es un asunto que debe ser resuelto de manera casuística, pero es importante tener en cuenta que la tipificación es suficiente «cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra».* Pero además, dicho autor resalta que *“el mandato de tipificación, que este principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad cuando realiza la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.*

**3.8.** En tal sentido, el principio de tipicidad comporta, como exigencias mínimas, las siguientes: i) Que, como regla general, la determinación de las infracciones administrativas se encuentre prevista en normas con rango de ley, sin perjuicio de la habilitación expresa para su desarrollo o complementación mediante disposiciones reglamentarias. ii) Que las disposiciones normativas que tipifican infracciones, aun cuando no alcancen un nivel de exhaustividad absoluta, contengan una descripción suficientemente clara y determinada de la conducta susceptible de sanción, de modo que permita su identificación inequívoca. iii) Que las autoridades competentes del procedimiento administrativo sancionador efectúen una adecuada labor de subsunción normativa, exponiendo de manera motivada las razones por las cuales los hechos imputados se adecúan razonablemente al tipo infractor previamente establecido. En consecuencia, la tipificación legal debe guardar estricta correspondencia con la conducta atribuida al servidor o administrado.

**3.9.** En síntesis, del derecho y principio antes desarrollado se desprende que toda persona sometida a un procedimiento administrativo sancionador tiene el derecho a ser informada, de forma oportuna y suficiente, de los cargos formulados en su contra, a fin de ejercer de manera efectiva su derecho de

---

<sup>10</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana. En: *Advocatus*, número 13, Lima, 2005, p. 8.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

defensa. Para tal efecto, corresponde a la Administración identificar con claridad y precisión los hechos constitutivos de infracción, la norma presuntamente vulnerada y el tipo infractor en el cual se subsume la conducta imputada, así como poner en conocimiento del administrado los medios probatorios que sustentan la imputación.

**3.10.** De otro lado, el principio de culpabilidad se configura como uno de los ejes fundamentales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. De conformidad con dicho principio, la imposición de una sanción administrativa exige que la conducta infractora sea atribuible al administrado a título de dolo o culpa, lo que determina la exclusión de toda forma de responsabilidad objetiva. Esta proscripción solo admite excepción en aquellos supuestos en los que una norma con rango de ley o un Decreto Legislativo dispongan expresamente la procedencia de la responsabilidad sin necesidad de acreditar elemento subjetivo alguno. Así, se *“garantiza que una sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el efecto dañoso se ha producido”*<sup>11</sup>

**3.11.** Para Gómez Tomillo, *“este principio implica la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurra dolo o imprudencia. Con otras palabras, no es aceptable la responsabilidad meramente objetiva”*<sup>12</sup>. De este modo, la presencia de dolo o culpa se hace indispensable para que se atribuya responsabilidad por su conducta.

**3.12.** En consecuencia, no resulta suficiente la sola constatación de que el sujeto sometido al procedimiento administrativo sancionador ha ejecutado una conducta tipificada como infracción para atribuirle responsabilidad administrativa, sino que resulta indispensable acreditar, adicionalmente, la concurrencia del elemento subjetivo correspondiente. La determinación de la responsabilidad

---

<sup>11</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p.447.

<sup>12</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel. “Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad”, en: Revista de Derecho, Volumen 4, Universidad de Piura, 2003, p. 51.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

subjetiva, conforme al principio de culpabilidad antes desarrollado, debe efectuarse una vez que la autoridad administrativa haya establecido que el administrado realizó u omitió el hecho calificado como infracción, en observancia del principio de causalidad.

**3.13.** En tal sentido, no solo resulta responsable quien actúa con dolo — elemento cuya acreditación suele presentar especiales dificultades en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador—, sino también quien incurre en culpa, esto es, aquel administrado que, encontrándose en la posibilidad objetiva y normativa de adecuar su conducta a las exigencias del ordenamiento jurídico, no lo hace sin que concurra una causa de justificación o eximente de responsabilidad. En tales supuestos, se configura el presupuesto subjetivo exigido por el principio de culpabilidad, habilitando a la Administración para la imposición de la correspondiente sanción administrativa, siempre que se encuentren acreditados los demás elementos de la infracción y se respeten las garantías del debido procedimiento.

**3.14. Antecedentes administrativos**

En atención a lo descrito, resulta pertinente describir los antecedentes administrativos que rodean el caso:

- *Con fecha 01 de febrero de 2018, la empresa administrada presentó el Expediente N° 35964-2018, solicitando autorización para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones (tendido de red aérea de fibra óptica) en la Av. El Golf Los Incas, cuadra 03, distrito de Santiago de Surco. Dicha solicitud se amparó en la Ley N° 29022, la cual establece el procedimiento de aprobación automática para este tipo de infraestructuras.*
- **03 de febrero de 2018:** *Fecha programada para el inicio de los trabajos, según la comunicación cursada por la empresa a la municipalidad el mismo día de la obtención del permiso.*
- *Posteriormente, en el ejercicio de la fiscalización posterior, la autoridad detectó el incumplimiento del numeral 7.1, literal f) del artículo 7° de la Ley N° 29022, en concordancia con los literales d) y j) de la Ordenanza N° 2027-MML, que regula la seguridad y protección del medio ambiente en áreas de dominio público.*
- *Como consecuencia, el 15 de marzo de 2018, se emitió la Resolución de Subgerencia de Autorizaciones Urbanas N° 488-2018, que declaró la **NULIDAD DE OFICIO** de la autorización automática obtenida el 01 de febrero.*

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

- *Dicho acto administrativo fue debidamente **notificado** a la recurrente el 21 de marzo de 2018, agotando la vía administrativa y derivando el caso a la Gerencia de Fiscalización y Control.*
- ***• 24 de abril de 2018:** El personal municipal detectó la presencia del tendido de red aérea en la ubicación mencionada.*
- *Con fecha **26 de abril de 2018** (fecha posterior a la notificación de la nulidad), el inspector municipal emitió el Acta de Fiscalización Municipal N° 014444-2018 y la Notificación de Cargo N° 014838-2018. Se imputó el código de infracción 08-0401: "Instalar Infraestructura de Telecomunicaciones sin contar con la Autorización de la Autoridad Competente".*
- *El procedimiento culminó con la emisión de la **Resolución de Sanción Administrativa N° 04612-2018-MML-GFC-SOF DE 16 DE MAYO DE 2018**. impuso a la demandante la infracción tipificada con el código 08-0401, consistente en "instalar infraestructura de telecomunicaciones sin contar con la autorización de la entidad competente", imponiéndole una multa de S/ 103,750.00 y la medida complementaria de retiro de la infraestructura, respecto de una instalación ubicada en la Av. El Golf Los Incas, cuadra 03, distrito de Santiago de Surco.*
- ***13 de junio de 2018:** La demandante interpuso un recurso de reconsideración contra la sanción.*
- ***29 de agosto de 2018:** Mediante la **Resolución de Subgerencia N° 2832-2018-MML-GFC-SCS**, la autoridad declaró infundado el recurso de reconsideración.*
- ***09 de octubre de 2018:** La empresa interpuso un recurso de apelación.*
- ***26 de diciembre de 2018:** Se emitió la **Resolución Gerencial N° 3829-2018-MML-GFC**, que declaró infundada la apelación y dio por agotada la vía administrativa.*

### **3.15. Del proceso judicial**

**3.15.1.** En este caso, la empresa América Móvil Perú S.A.C. interpuso demanda contencioso-administrativa contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando la nulidad de la Resolución Gerencial N.º 3829-2018-MML-GFC, así como de las resoluciones administrativas que impusieron y confirmaron una sanción por la presunta instalación de infraestructura de telecomunicaciones sin autorización. La demandante sostuvo que la sanción vulneró los principios de legalidad, tipicidad, causalidad y debido procedimiento, al imputársele la infracción pese a contar con autorización vigente obtenida por aprobación automática conforme a la Ley N.º 29022, señalando además que la nulidad posterior de dicha autorización no puede sustentar responsabilidad sancionadora por hechos anteriores.

**3.15.2.** En primera instancia, el Décimo Segundo Juzgado Contencioso Administrativo declaró fundada la demanda al verificar la vulneración del principio de tipicidad, al constatar que no se acreditó una conducta activa



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

de instalación, sino únicamente la existencia de infraestructura ya ejecutada, y que la empresa contaba con autorización válida al momento de realizar las obras.

**3.15.3.** La Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo confirmó la decisión, precisando que la nulidad posterior de la autorización no genera responsabilidad sancionadora retroactiva y que la permanencia de la infraestructura no puede equipararse a la infracción de instalar sin autorización, reafirmando que el ejercicio del *ius puniendi* debe sujetarse estrictamente a los principios de legalidad y culpabilidad.

**3.15.4.** Cuando la demandada interpone casación sostiene que la Sala Superior interpretó de forma incorrecta el principio de tipicidad al introducir un razonamiento subjetivo sobre la temporalidad de la infracción. Alega que la sentencia de vista asume, sin sustento, que la infraestructura pudo instalarse antes de que se declarara la nulidad de la autorización. Además, señala que la Sala desconoce el valor probatorio del Acta de Fiscalización y las tomas fotográficas del 24 de abril de 2018. Estos documentos acreditarían que el tendido de fibra óptica se constató *in situ* más de un mes después de que la empresa fuera notificada (el 21 de marzo de 2018) sobre la nulidad de su permiso. Por tanto, la conducta se subsume exactamente en el tipo infractor al realizarse sin autorización vigente.

Por otro lado, la entidad impugnante acusa una contradicción lógica en el razonamiento de la Sala respecto a la responsabilidad del administrado. Señala que la Sala incurre en error al exigir una prueba adicional de que la instalación no ocurrió durante la vigencia de la aprobación automática, cuando la propia sentencia reconoce que: 1) la nulidad fue notificada el 21 de marzo de 2018 y 2) la inspección que detectó la red aérea fue el 26 de abril de 2018. Refuerza que la sanción se impuso en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 194 de la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, respetando el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS). Sostiene que el principio de culpabilidad se configura



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

al haberse probado que el administrado mantuvo o realizó la instalación aérea teniendo pleno conocimiento de que su autorización había sido declarada nula de oficio.

**Análisis del caso**

**3.16.** En ese sentido, esta Sala Suprema considera necesario determinar si, en observancia de los principios de **tipicidad** y **culpabilidad**, existió certeza y nivel de precisión suficientes en la descripción normativa de la conducta imputada como infracción administrativa, así como si la responsabilidad atribuida a la empresa demandante resulta jurídicamente válida.

**3.17.** En el presente caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima imputó a América Móvil Perú S.A.C. la comisión de la infracción prevista en el código N.º 08-0401 del Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS), consistente en “instalar infraestructura de telecomunicaciones sin contar con la autorización de la entidad competente”. Según la entidad edil, la conducta sancionable se configuró porque la empresa no contaba con autorización municipal válida al momento de la instalación de la infraestructura.

**3.18.** Al respecto, de los actuadas se tiene que, si bien es cierto que la empresa obtuvo inicialmente una autorización por el mecanismo de aprobación automática (instalación de infraestructura de telecomunicaciones), también lo es, que dicha autorización, con fecha 15 de marzo de 2018, fue posteriormente declarada **nula de oficio** por la propia administración, al verificarse que no se cumplían los requisitos legales exigidos para su otorgamiento; mediante la Resolución de Subgerencia de Autorizaciones Urbanas N°488-2018.

**3.19.** De este modo, la controversia se centra en los efectos de la declaración de nulidad del acto administrativo, particularmente cuando el administrado ha desarrollado actividades económicas sobre la base de un título habilitante que posteriormente es declarado nulo.

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

**3.20.** Sobre el particular, el artículo 10, numeral 3, del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, establece que son nulos de pleno derecho los actos administrativos, incluidos aquellos obtenidos por aprobación automática, cuando resulten contrarios al ordenamiento jurídico o cuando no se cumpla con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición. Indica:

*Artículo 10.- Causales de nulidad Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

*“(…) 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la **aprobación automática** o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades o derechos, **cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumple con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.** (…)* (resaltado nuestro)”

**3.21.** Asimismo, el artículo 12 del citado cuerpo normativo dispone que la declaración de nulidad tiene **efectos declarativos y retroactivos** a la fecha del acto, salvo respecto de derechos adquiridos de buena fe por terceros, y precisa que, cuando el acto viciado se hubiera consumado o resulte imposible retrotraer sus efectos, ello dará lugar únicamente a la responsabilidad de quien lo dictó y, de ser el caso, a la correspondiente indemnización

**“Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad**

*12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.*

*12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.*

*12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.(subrayado nuestro)”*

**3.22.** Por su parte, el artículo 13 regula los alcances de la nulidad, estableciendo que esta solo alcanza a los actos sucesivos vinculados, permitiendo la conservación de aquellas actuaciones que no se vean afectadas por el vicio.

**“Artículo 13.- Alcances de la nulidad**

*13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.*

*13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la*



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

*producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.*

*13.3 Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio.”*

**3.23.** Conforme a dicho marco normativo, la nulidad administrativa implica que el acto declarado nulo se considera como jurídicamente inexistente, debiendo retrotraerse sus efectos al momento de su emisión, en tanto no se trate de derechos adquiridos de buena fe por terceros. Esta institución tiene por finalidad restablecer el orden jurídico vulnerado y evitar la consolidación de situaciones contrarias a la legalidad.

**3.24.** En doctrina, el autor Ponce Rivera, indica: *“La nulidad administrativa en realidad es la consecuencia que el legislador le ha dado a la existencia en el acto administrativo de alguna de las causales por él establecidas en la misma ley y que son consideradas de tal gravedad que se debe determinar que cesen sus efectos y que **sea considerado como nunca emitido inclusive con efecto retroactivo**; por ello resulta pertinente considerar a la nulidad declarada como una sanción implícita en la medida que es una reacción del derecho consistente en la extinción de la relación jurídica establecida por el acto declarado como nulo como consecuencia de la aplicación forzosa del derecho ante la violación de un deber jurídico.”*<sup>13</sup> (resaltado nuestro)

A su turno Abruña precisa: *“La anulación (o nulidad) implica que el acto que dio origen a los efectos no debió haberlos producido, de modo que este se “retira” del mundo jurídico y los efectos que hubiere producido deben destruirse desde el momento mismo de su nacimiento, es decir, **la anulación afecta al acto que crea la relación jurídica, debido a un vicio originario**”*<sup>14</sup>. (resaltado nuestro)

---

<sup>13</sup> Carlos Alexander Ponce Rivera, Felipa Elvira Muñoz Ccuro, La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general, Revista Lex N.º 22 de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas - AÑO XVI - 2018 - II

<sup>14</sup> ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor (2014). *Notas del curso de derecho administrativo*. Piura, Fondo Editorial de la Universidad Nacional de Piura.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

**3.25.** Conforme a la doctrina administrativa y a lo dispuesto en los artículos 10, 12 y 13 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), la declaración de nulidad de un acto administrativo tiene naturaleza declarativa y produce efectos retroactivos al momento de su emisión. En tal sentido, la nulidad se sustenta en la ficción jurídica de que el acto viciado nunca produjo efectos válidos en el ordenamiento, al carecer desde su origen de aptitud jurídica.

En consecuencia, al declararse la nulidad de la aprobación automática, se extinguen todos los efectos legales que esta hubiera podido generar, retrotrayéndose la situación jurídica del administrado a un estado inicial de carencia de título habilitante. Así también se precisó en la Casación N.º 30745-2022, de fecha cuatro de noviembre de dos mil veinticuatro.

**3.26.** No obstante, la sentencia de vista sostuvo que la demandante, al momento de instalar la infraestructura, contaba con una autorización automática vigente, razón por la cual la nulidad posterior no podría sustentar responsabilidad sancionadora. Dicho razonamiento resulta insuficiente, en tanto omite ponderar los efectos retroactivos propios de la nulidad administrativa, así como las circunstancias que motivaron su declaración, particularmente el hecho de que la propia administración determinó que la empresa tenía conocimiento de que no cumplía con los requisitos exigidos al momento de tramitar la autorización.

**3.27.** Cabe precisar que el artículo 5.1 de la Ley N.º 29022 establece que los permisos para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones se sujetan al procedimiento de aprobación automática, siempre que se cumpla efectivamente con los requisitos previstos en la normativa correspondiente y bajo el principio de veracidad. De ello se desprende que la aprobación automática no constituye una autorización irrestricta ni incondicionada, sino que se encuentra subordinada al cumplimiento real de los requisitos legales y sujeta a fiscalización posterior.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

En el presente caso, como resultado de dicha fiscalización, la administración declaró la nulidad de oficio del acto administrativo, con efectos retroactivos a la fecha de su emisión. Además, se acreditó que la empresa conocía que no cumplía con los requisitos exigidos, lo que determinó el quebrantamiento del principio de veracidad. En tales condiciones, no resulta jurídicamente atendible pretender la conservación de los efectos de un acto nulo cuyo vicio fue generado por la conducta de la propia administrada.

**3.28.** En ese contexto, cuando la Sala Superior sostiene que la entidad demandada no acreditó que la instalación de la infraestructura se hubiera efectuado con posterioridad a la declaración de nulidad, y que esta pudo haberse realizado antes de dicho pronunciamiento, soslaya que tal circunstancia debe ser analizada a la luz de los efectos retroactivos de la nulidad administrativa y de los hechos acreditados en el expediente.

Conforme a los artículos 10 y 12 del TUO de la Ley N.º 27444, la declaración de nulidad de oficio de la autorización automática retrotrajo la situación jurídica de la empresa a un estado de carencia de título habilitante. En los procedimientos de aprobación automática, la eficacia del acto se produce desde la presentación de la solicitud únicamente si se cumplen los requisitos normativos, presupuesto que, en el presente caso, no se verificó.

**3.29.** En consecuencia, al momento de la inspección municipal realizada el 26 de abril de 2018, la autorización ya había sido declarada nula y notificada el 21 de marzo de 2018, por lo que la demandante carecía de respaldo jurídico para mantener o ejecutar la instalación de la infraestructura. En tal sentido, la conducta constatada se subsume válidamente en el supuesto previsto en el código de infracción N.º 08-0401 del CUIS.

**3.30.** Debe advertirse, además, que la Sala Superior incurrió en una inconsistencia lógica al cuestionar el momento exacto de la instalación, pese a reconocer que la nulidad de la autorización automática fue notificada con anterioridad a la inspección. Ello refuerza la conclusión de que la empresa



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

mantuvo la infraestructura con pleno conocimiento de la inexistencia de un título habilitante válido, configurándose el elemento subjetivo requerido para la imputación de responsabilidad administrativa.

**3.31.** Desde esta perspectiva, la actuación de la Municipalidad Metropolitana de Lima se encuentra ajustada a derecho, al haber ejercido legítimamente sus facultades de fiscalización y sanción, conforme al artículo 194 de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades y el CUIS vigente, sin que se advierta vulneración de los principios de tipicidad ni de culpabilidad.

**3.32.** De lo actuado se desprende, como conclusión fáctica y jurídica, que la demandante carecía de título habilitante válido al momento de la inspección municipal realizada el 26 de abril de 2018, puesto que la autorización automática había sido declarada nula y notificada el 21 de marzo de 2018, careciendo desde entonces de existencia jurídica y efectos legales. En consecuencia, la permanencia de la infraestructura aérea sin autorización municipal configuró el supuesto de hecho previsto en el código de infracción N.º 08-0401, legitimando el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Municipalidad.

**3.33.** Por lo expuesto, corresponde declarar **fundado** el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad Metropolitana de Lima, al haberse omitido considerar los alcances jurídicos de la declaratoria de nulidad de la autorización automática, vulnerándose los numerales 4 y 10 del artículo 248 del TUO de la Ley N.º 27444. En tal sentido, de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N.º 31591, esta Sala Suprema emitirá pronunciamiento actuando como sede de instancia.

**3.34.** Actuando en sede de instancia, se concluye que las resoluciones administrativas impugnadas no adolecen de vicios de nulidad, por cuanto constituyen el resultado legítimo del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración frente a la instalación de infraestructura de telecomunicaciones sin contar con autorización municipal válida. En consecuencia, corresponde



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 25325-2025**  
**LIMA**

revocar la sentencia que declaró fundada la demanda y, reformándola, declarar **infundada** la demanda contencioso-administrativa.

**DECISIÓN:**

Por tales consideraciones y en el marco del artículo 397 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 31591, **DECLARARON FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Metropolitana de Lima**, mediante escrito del dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro (fojas cuatrocientos noventa y cinco). En consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista emitida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número diez, de fecha dieciséis de setiembre de dos mil veinticuatro (foja cuatrocientos noventa y cuatro); y, actuando en sede de instancia, **revocaron** la sentencia de primera instancia, emitida por el Décimo Segundo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia del Lima, declaró fundada la demanda; y reformándola, declararon **infundada** la demanda. Por último, **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; en los seguidos por América Móvil Perú contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contencioso administrativa. Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados. Interviene como ponente **el señor Juez Supremo Gutiérrez Remón**.

SS.

YAYA ZUMAETA

BUSTAMANTE DEL CASTILLO

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDIA

**GUTIÉRREZ REMÓN**

YMBP/lfqs