



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

CASACIÓN N.º 31691-2023 LIMA

Artículo 231-A de la Ley N.º 27444

La Ley N.º 27444, que contiene un capítulo referido al procedimiento sancionador, se aplica de manera supletoria a los procedimientos establecidos en leyes especiales, siendo que por ley especial no se pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en aquella.

Palabras clave: ley especial, procedimiento sancionador, multa.

Lima, dos de diciembre de dos mil veinticinco

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

I. VISTA: La causa número treinta y un mil seiscientos noventa y uno - dos mil veintitrés – Lima, en audiencia pública de la fecha; y, efectuada la votación con arreglo a Ley, ha emitido la siguiente sentencia:

1. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:

Viene a conocimiento de esta sala suprema, el recurso de casación interpuesto por la parte demandante **Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta** de fecha 25 de abril de 2023¹, contra la sentencia de vista de fecha 04 de abril de 2023², que resolvió **confirmar** la sentencia de fecha 06 de enero de 2022³ que declaró **infundada** la demanda.

2. ASUNTO: DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

La controversia gira en torno a determinar si la sentencia impugnada ha incurrido en error respecto a la aplicación del principio de razonabilidad en la imposición de la multa impuesta al demandante.

3. ANTECEDENTES

¹ Ver página 219 del expediente digitalizado.

² Ver página 195 del expediente digitalizado.

³ Ver página 131 del expediente digitalizado.



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

3.1 Demanda

Mediante escrito⁴ presentado por Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta, se interpuso demanda a fin que se declare la nulidad de las resoluciones que confirmaron la multa impuesta ascendente a S/ 39,500 soles y como medida complementaria la demolición o retiro de infraestructura de telecomunicaciones que le fuera impuesta; fundamenta su demanda esencialmente en que:

- Refiere que con fecha 27 de diciembre de 1999 la Municipalidad Distrital de Miraflores emitió a favor de la demandante la Licencia de Construcción N.º 1999-0001308 a fin que la operadora de telecomunicaciones instale una estación base celular en el inmueble ubicado en Calle Bellavista N.º 232 – distrito de Miraflores. No obstante, con fecha 22 de febrero de 2016, la autoridad emitió notificación preventiva, imputándole la supuesta comisión de la Infracción “Código 01-115 – Por instalación de estaciones radioeléctricas, transmisoras y/o transceptoras (antenas de radiodifusión, telefonía, tv, etc.) sin autorización municipal”. Esto es, pese a que cuenta con autorización se le ha confirmado la comisión de la infracción.
- Agrega que, el monto de la multa resulta ser desproporcionado y confiscatorio, toda vez que la Ordenanza debió adecuarse a las disposiciones generales respecto al procedimiento administrativo sancionador, norma de alcance general. Al entrar en vigencia el artículo 231-A de la Ley N.º 27444, la cuantía aplicable por instalación de infraestructura de servicios públicos de telecomunicaciones sin autorización debía determinarse en base al 100% del monto por concepto de la tasa aplicable por derecho de

⁴ De fecha 29 de agosto de 2018 de página 62 del expediente digitalizado.



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

trámite, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos vigente al momento de la ocurrencia de los hechos.

3.2 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de primera instancia se declaró **infundada** la demanda.

3.3 Sentencia de segunda instancia

La sentencia de vista **confirmó** la sentencia que declaró **infundada** la demanda, exponiendo fundamentalmente que:

- Se trata de hechos comprobados, la existencia de 14 antenas instaladas en la azotea del edificio, de las cuales solo 3 cuentan con autorización, no encontrándose en discusión las autorizaciones de las 3 antenas, sino que la inspección certificó que existen 14 antenas instaladas en la azotea del edificio, no obrando informe con el cual la demandante acredite que las 11 antenas adicionales encontradas no lo son y que se traten de elementos accesorios de las 3 antenas, por tanto, debían tener autorización.
- No es aplicable la norma general prevista en el artículo 231-A de la Ley N.º 27444 para la determinación de la cuantía de la multa, sino que la norma especial aplicable es la Ordenanza N.º 1680-MML, que fija la cuantía de la multa por dicha infracción en 10 Unidades Impositivas Tributarias y que se aplicó en los actos administrativos impugnados.
- En el artículo 231-A de la Ley N.º 27444 en tanto norma general, se establecen criterios generales para la cuantía de la sanción y no una sanción específica para la infracción cometida por la actora.



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

- Dicho artículo exige tener como parámetro el principio de razonabilidad, por lo que para verificar su conformidad con tal principio debe evaluarse si la sanción no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir sanción.
- En el presente caso tal exigencia no se cumple porque resultaría más ventajoso a la actora que se fije como multa por la infracción cometida, el equivalente al 100% de la tasa o el 1% del valor de la obra que cumplir su obligación legal, de manera que, la aplicación de la norma general vulneraría no solo el principio de razonabilidad sino el bienestar general.

II. CONSIDERANDOS

Primero: Causales denunciadas

El recurso de casación fue declarado procedente mediante resolución de fecha 28 de abril de 2025⁵ por la causal **de aplicación indebida de la Ordenanza N.º 376-MM y consecuentemente la inaplicación del artículo 231-A de la Ley N.º 27444**.

Segundo: Aplicación indebida de la Ordenanza N.º 376-MM y consecuentemente la inaplicación del artículo 231-A de la Ley N.º 27444.

2.1. Antes de ingresar al desarrollo de la causal denunciada, debe dejarse en claro que el recurso de casación interpuesto por Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta cuestiona únicamente lo relacionado a la razonabilidad de la cuantía de la multa que le fue impuesta, de modo que, se ha dejado consentir lo resuelto sobre la comisión de la infracción que le

⁵ Ver página 98 del cuaderno formado.



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

fuera imputada, esto es, está acreditada la existencia de 14 antenas instaladas en la azotea del edificio ubicado en Calle Bellavista N.º 232 – Miraflores, no obrando en autos informe o pericia con la cual la parte demandante acredite que las 11 antenas adicionales encontradas se traten de elementos accesorios de las 3 antenas que sí cuentan con autorización y como consecuencia de ello ha incurrido en infracción con Código 01-115, considerada muy grave, “Por instalación de antenas Aéreas de comunicación (radio, telefonía, etc.) sin autorización municipal”.

2.2. Ahora bien, la Resolución N.º 583-2018-GAC/MM, cuestionada en el presente proceso, que declaró infundado el recurso de apelación contra la Resolución Subgerencial N.º 878-2017-SGFC-GAC/MM que a su vez confirmó la sanción de multa ascendente a S/ 39,500 soles por incurrir en la infracción mencionada líneas arriba, al incumplir la Ordenanza N.º 376-MM que fue constatada mediante inspección ocular del 21 de enero de 2016, tuvo como base legal la Ordenanza N.º 376/MMM modificada por Ordenanza N.º 408/MM, que estableció la siguiente infracción:

| CÓD | Descripción de la infracción | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MULTA EN PROPORCIÓN A LA UIT VIGENTE | MEDIDA Y/O SANCIÓN COMPLEMENTARIA |
|--------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| | | CATEGORIA I | CATEGORIA II | CATEGORIA III | CATEGORIA IV | CATEGORIA V | |
| 01-115 | Por instalación de estaciones radioeléctricas, transmisoras y/o transceptoras (antenas de radiodifusión, telefonía, tv, etc), sin autorización municipal. | 10.00 | 10.00 | 10.00 | 10.00 | 10.00 | Demolición o retiro según corresponda |

2.3. La parte recurrente alega principalmente que a efectos de determinar la cuantía de la sanción se debió tener en consideración el artículo 231-A



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General que establece:

“Artículo 231-A.- Reglas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.

En virtud del principio de razonabilidad en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores deberán observarse las siguientes reglas:

a) En el caso de infracciones administrativas pasibles de multas que tengan como fundamento el incumplimiento de la realización de trámites, obtención de licencias, permisos y autorizaciones u otros procedimientos similares ante autoridades competentes por concepto de instalación de infraestructuras en red para servicios públicos u obras públicas de infraestructura, exclusivamente en los casos en que ello sea exigido por el ordenamiento vigente, la cuantía de la sanción a ser impuesta no podrá exceder:

- El uno (1%) de valor de la obra o proyecto, según sea el caso.

- El cien por ciento (100%) del monto por concepto de la tasa aplicable por derecho de trámite, de acuerdo a Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) vigente en el momento de ocurrencia de los hechos, en los casos en que no sea aplicable la valoración indicada con anterioridad.

Los casos de imposición de multas administrativas por montos que excedan los límites señalados con anterioridad, serán conocidos por la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, para efectos de determinar si en tales supuestos se han constituido barreras burocráticas ilegales de acceso al mercado, conforme al procedimiento administrativo contemplado en el Decreto Ley N° 25868 y el Decreto



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

Legislativo N° 807, y en sus normas modificatorias y complementarias. (3)
b) Cuando el procedimiento sancionador recaiga sobre la carencia de autorización o licencia para la realización de varias conductas individuales que, atendiendo a la naturaleza de los hechos, importen la comisión de una actividad y/o proyecto que las comprendan en forma general, cuya existencia haya sido previamente comunicada a la entidad competente, la sanción no podrá ser impuesta en forma individualizada, sino aplicada en un concepto global atendiendo a los criterios previstos en el inciso 3 del Artículo 230'.

2.4. Sobre ello, esta sala suprema ha emitido pronunciamiento en anteriores ocasiones, en la Casación N.º 3024-2022 – Lima, Casación 7488-2022 – Lima, entre otras, determinando que la Ley N.º 27444, que contiene un capítulo referido al procedimiento sancionador, se aplica de manera supletoria a los procedimientos establecidos en leyes especiales, ya que por ley especial no se pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en aquella, esto es, la ley especial no puede imponer multas mayores a las establecidas en el artículo 231-A de la Ley N.º 27444.

2.5. Debe agregarse que, si bien las municipalidades poseen por mandato constitucional autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, ello no significa que no estén sujetas al ordenamiento jurídico nacional, pues estas deben dar estricto cumplimiento a las disposiciones generales emitidas por el Estado. Siendo así, la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo N.º 1014 responde a que en el marco de la modernización de diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos dispuso aprobar un conjunto de normas destinadas a impulsar la inversión privada en servicios públicas y obras públicas de infraestructura.



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

2.6. Dicho ello, habiendo quedado establecido que la parte demandante sí incurrió en la infracción que le fuera imputada, lo que correspondía es que la municipalidad tomara en cuenta el artículo 231-A de la Ley N.º 27444 y no la Ordenanza N.º 376/MMM modificada por Ordenanza N.º 408/MM para determinar la cuantía de la sanción, así como los principios de la potestad sancionadora.

Tercero: Conclusión

Ante lo expuesto, corresponde declarar fundado el recurso de casación por las consideraciones expuestas en los considerandos precedentes.

III. DECISIÓN:

Por estas consideraciones y, en aplicación 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 parte demandante **Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta**, de fecha 25 de enero de 2023; en consecuencia: **CASARON** la sentencia de vista de fecha 04 de abril de 2023; y actuando en sede de instancia **REVOCARON** la sentencia apelada de fecha 06 de enero de 2022 que declaró **infundada** la demanda; y, **REFORMÁNDOLA** la declararon **fundada en parte** la demanda, declarándose la nulidad parcial de la Resolución N.º 583-2018-GAC/MM, y en consecuencia la nulidad de la Resolución Subgerencial N.º 878-2017-SGFC-GAC/MM y la Resolución de Sanción Administrativa N.º 3229-2016-SGFC-GAC/MM, estas únicamente en el extremo de la determinación de la cuantía, debiendo la autoridad administrativa emitir nuevo pronunciamiento de acuerdo a los lineamos expresados en los fundamentos de la presente sentencia; en los seguidos por Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, sobre nulidad de resolución



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

**CASACIÓN N.º 31691-2023
LIMA**

administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; y, los devolvieron. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Calderón Puertas.**

S.S.

**CALDERÓN PUERTAS
ESPINOZA ORTÍZ
GROSSMANN CASAS
ÁLVAREZ OLAZÁBAL
LINARES SAN ROMÁN**

Khm/lml