



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

Materia en cuestión: Artículos 248 inciso 2 y 255 inciso 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

Sumilla: Concluida la fase instructora, el informe final de instrucción tiene que ser puesto en conocimiento del administrado a fin de que emita sus descargos de conformidad con el artículo 255 inciso 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. En caso de que la autoridad administrativa considere los supuestos de exclusión de la notificación del informe final de instrucción, a que hace referencia el artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML y su modificatoria, debe constar en dicho documento la expresión específica de los supuestos de exclusión, de no exponerse, no puede ser usado para eludir la obligación de notificación.

Palabras clave: Informe final de instrucción, resolución de sanción administrativa, debido procedimiento.

Lima, veinte de enero de dos mil veintiséis

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

VISTA la causa número treinta y dos mil quinientos treinta y cinco – dos mil veintitrés - Lima, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, y luego de producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO

Es de conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación de fecha 28 de junio de 2023¹, interpuesto por **América Móvil Perú Sociedad Anónima Cerrada** contra la sentencia de vista de fecha 30 de mayo de 2023², que revocó la sentencia de primera instancia de fecha 29

¹ Página 352 del expediente judicial digital.

² Página 324 del expediente judicial digital.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

de septiembre de 2022³, en cuanto declaró fundada en parte la demanda sobre nulidad de acto administrativo, y reformándola, la declaró infundada en todos sus extremos.

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO

a) Demanda: petitorio y fundamentos

América Móvil Perú Sociedad Anónima Cerrada (**en adelante, América Móvil**) interpuso demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (**en adelante, MML**)⁴, formulando como pretensión principal, que se declare la nulidad total de la Resolución Gerencial N.º 308-2019-MML-GFC, de fecha 21 de marzo de 2019, a través de la cual se declaró infundado su recurso de apelación, confirmándose la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF; asimismo, como pretensión accesorio, solicitó lo siguiente: **i)** se declare la nulidad total de la Resolución de Subgerencia N.º 2465-2018-MML-GFC-SCS, de fecha 30 de julio de 2018, por la cual se declaró infundado su recurso de reconsideración formulado contra la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF; y **ii)** se declare la nulidad total de la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018, mediante la cual se resolvió sancionar a su representada, imponiéndole la multa ascendente a cuarenta y un mil quinientos con 00/100 soles (S/ 41,500.00).

En principio, señaló que, con el objeto de ampliar las redes de telecomunicaciones de las cuales es titular, presentó ante la MML toda la

³ Página 236 del expediente judicial digital.

⁴ Página 45 del expediente judicial digital.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

documentación exigida por ley para realizar trabajos de construcción de cámara y canalización, a ubicarse en la avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y avenida Felipe Salaverry con avenida Francisco Javier Mariátegui, en el distrito de Jesús María; para tal efecto, refirió que, con fecha 4 de enero de 2018, cumplió con presentar el Formulario Único de Instalación de Infraestructura de Telecomunicaciones (FUIIT), comunicando, a su vez, que el inicio de ejecución de obras ocurriría el 4 de enero de 2018, sin embargo, sostuvo que, a pesar de contar con dicha autorización, tomó finalmente la decisión de no ejecutarlos, para lo cual ingresó una comunicación de no ejecución de obras autorizadas.

Señaló que, aun cuando mediaba dicha comunicación, el 4 de abril de 2018, la emplazada resolvió dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por la supuesta comisión de la infracción consistente en *“No reportar la finalización de obras a la Entidad ante la cual tramitó la autorización”*, imponiéndole la multa antes mencionada.

Al respecto, sostuvo que, un primer vicio de la Resolución Gerencial N.º 308-2019-MML-GFC, de fecha 21 de marzo de 2019, radica en la vulneración del derecho a la debida motivación (en su faz de motivación aparente), pues, según afirmó, a lo largo del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, la MML consideró que es suficiente la descripción contenida en el Acta de Fiscalización Municipal N.º 013983-2018, que acompaña a la Notificación de Cargo N.º 013918, para considerar que el acto administrativo se encuentra debidamente motivado, lo cual denota un razonamiento precario de los hechos, puesto que no se prevé que dicha acta no puede ser considerada como un medio probatorio idóneo para imputarle responsabilidad, siendo que en el mismo se muestra únicamente la vista fotográfica de una cámara, en donde no se



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

puede apreciar al personal de su representada realizando trabajo alguno, no contando esta con la fecha y la hora en que fue captada.

Agregó que, un segundo vicio se verifica en la lesión al principio de tipicidad, regulado en el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, por cuanto la MML no cumplió con fundamentar ni acreditar que, efectivamente, se llevaron a cabo los trabajos de construcción de cámara y canalización en la avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y en la avenida Felipe Salaverry con avenida Francisco Javier Mariátegui, en el distrito de Jesús María, los mismos que supuestamente generaron la obligación de comunicar la finalización de los trabajos.

Señaló que, como tercer vicio, se advierte la lesión al principio de presunción de licitud, dado que la MML no cuenta con evidencia que compruebe que su representada realizó trabajos efectivos de cámara y canalización en la dirección precitada, estando a que no existe algún reporte fotográfico en donde se aprecie a su personal realizando los trabajos de construcción mencionados.

Acotó que, el cuarto vicio, radica en la ausencia del requisito de validez del objeto y contenido indispensable de todo acto administrativo, toda vez que la demandada, a pesar de las impugnaciones realizadas, ha persistido en conservar la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018. Al respecto, refirió que, como parte de sus alegatos expuso claramente que su representada no llegó a ejecutar los trabajos previamente autorizados, motivo por el cual procedió a comunicar a la demandada la no ejecución de los mismos, de ahí que el objeto del acto administrativo no es preciso.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

Como quinto vicio, alegó la vulneración al principio de causalidad, ello en la medida de que se le imputo responsabilidad a pesar de no ser responsable de los hechos infractores, pues, como lo ha señalado, únicamente se ha ofrecido al inicio del procedimiento administrativo sancionador, en forma de anexo de la Notificación de Cargo N.º 013918, fotografías que fueron tomadas a la altura de la avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y la avenida Felipe Salaverry con avenida Francisco Javier Mariátegui, en el distrito de Jesús María, en donde únicamente se muestra la tapa de una cámara ubicada en la vereda, sin que se muestre al personal que ejecutó tal obra, pareciendo incluso que no se hubieran ejecutado trabajos en aquella vía.

Señaló que, un sexto vicio radica en la lesión de los principios del debido procedimiento y de legalidad, contemplados en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, pues a pesar de que no se cuenta con pruebas fehacientes que demuestren su responsabilidad absoluta en los hechos infractores imputados, la emplazada, contraviniendo los principios de licitud y causalidad, resolvió imponerle una multa por *“No reportar la finalización de obras a la Entidad ante la cual tramitó la autorización”*. Indicó que, resulta importante precisar que la demandada notificó la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, junto al Informe Final de Instrucción N.º 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM, de fecha 26 de abril de 2018, evitando con ello, que pueda contar con los cinco (5) días que se le debe otorgar para presentar sus descargos frente a dicho informe, lo cual, evidentemente, afecta el derecho al debido procedimiento.

Finalmente, indicó, como séptimo vicio, que se ha vulnerado el principio de razonabilidad, toda vez que la demandada determinó que la sanción sería de cuarenta y uno mil quinientos con 00/100 soles (S/ 41,500.00) o



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

diez unidades impositivas tributarias (10 UIT), sin considerar los criterios de graduación de la sanción previstos en el inciso 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444. Acotó que, debe considerarse el tipo de multa reconocido en el numeral 17.2 del artículo 17 de la Ley N.º 30477, con lo cual la multa no puede exceder de tres unidades impositivas tributarias (3 UIT).

b) Sentencia de primera instancia

El Octavo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la sentencia de fecha 29 de septiembre de 2022, declaró fundada en parte la demanda, en consecuencia, nula la Resolución Gerencial N.º 308-2019-MML-GFC, de fecha 21 de marzo de 2019, la Resolución de Subgerencia N.º 2465-2018-MML-GFC-SCS, de fecha 30 de julio de 2018, y la Resolución de Sanción Administración N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018, únicamente, en el extremo que se impone la multa de diez unidades impositivas tributarias (10 UIT), debiendo aplicarse una multa cuyo límite máximo es de tres unidades impositivas tributarias (3 UIT).

En relación a los cuestionamientos formulados sobre la vulneración de los derechos al debido procedimiento y la defensa, por la alegada notificación conjunta del Informe Final de Instrucción N.º 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM, de fecha 26 de abril de 2018, y de la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018, manifestó que, en el presente caso, prevalece el principio de conservación del acto administrativo contemplado en el artículo 14 de la Ley N.º 27444, por cuanto si bien la actora no tuvo conocimiento del citado informe, ello de ningún modo desvirtúa los cargos atribuidos por la



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

Administración Pública, mas aún si América Móvil no niega la existencia de la intervención y del hecho.

Por otro lado, indicó que de autos, se aprecia que la comunicación de no ejecución de obras de instalación de infraestructura de telecomunicaciones cursada por América Móvil mediante carta notarial de fecha 17 de abril de 2018, fue efectuada de forma posterior a la constatación efectuada *in situ* por la Administración Pública, así como después del levantamiento del Acta de Fiscalización Municipal N.º 013983-2018, y la Notificación de Cargo N.º 013918, lo cual ocurrió el 4 de abril de 2018, verificándose además que entre la comunicación de inicio de obra y la comunicación de no ejecución de obra, han transcurrido más de tres (3) meses, sin que se aprecie razón alguna que motive ello, pues incluso el plazo de ejecución de la obra únicamente sería de seis (6) días iniciados el 9 de enero de 2018, por ende, concluyó que el documento de comunicación de no ejecución de obras de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, no constituye un medio probatorio idóneo que desvirtúe las constataciones efectuadas por el personal competente de la MML.

Respecto a los cuestionamientos efectuados a los medios probatorios actuados por la demandada, precisó que, el Informe N.º 2461-2018-MML-GDU-SAU-DORP, contiene la descripción de la constatación efectuada *in situ*, apreciándose con fecha 3 de abril del 2018, la constatación de obra culminada en la ubicación avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y avenida Felipe Salaverry con avenida Francisco Javier Mariátegui, lugar respecto del cual la demandante con fecha 4 de enero del 2018, solicitó y obtuvo aprobación automática para la instalación de una infraestructura de telecomunicaciones, consistente en la construcción de cámara en vereda y construcción de canalización, obras que



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

efectivamente se condicen con las que fueron objeto de constatación de culminación, y sobre las cuales la demandante comunicó el inicio de obras con fecha 9 de enero del 2018, sin que de forma previa a la constatación efectuada, y de forma oportuna, la demandante haya informado la culminación de la obra efectuada, esto es transcurrido el plazo indicado para la realización de la obra. De esta manera, concluyó en que las actuaciones efectuadas por el personal de la demandada, se encuentran acordes a sus funciones y competencias, siendo además que en el desarrollo de las mismas se ha seguido el procedimiento establecido, obrando adicionalmente tomas fotográficas de las obras que describe en su constatación, así como, de la ubicación de estas, lo cual permite determinar que efectivamente la demandante efectuó y culminó una obra autorizada, sin cumplir con su obligación de informar la culminación de la misma, incurriendo, de esta forma en la infracción prevista en el Código N.º 08-0414.

A ello, agregó que la demandada aplicó una multa superior al máximo legal establecido en la Ley N.º 30477, la cual es de máximo tres unidades impositivas tributarias (3 UIT), por ende, determinó que se ha vulnerado el principio de razonabilidad

c) Sentencia de vista

La Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, absolviendo los recursos de apelación interpuestos por ambas partes procesales, emitió la sentencia de vista de fecha 30 de mayo de 2023, por la cual revocó la sentencia de primera instancia, y reformándola, declaró infundada la demanda en todos sus extremos.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

En principio, refirió que del cargo notificación obrante en el expediente administrativo, se verifica que el Informe Final de Instrucción N.º 4151–2018/MML–GFC–SOF–CVM, de fecha 26 de abril de 2018, fue notificado a la demandante conjuntamente con la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913–2018–MML–GFC–SOF, de fecha 26 de abril de 2018, es decir, se constata que la Administración Pública procedió conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ordenanza N.º 984–MML y sus modificatorias. Asimismo, manifestó que de lo descrito en el Informe Final de Instrucción N.º 4151–2018/MML–GFC–SOF–CVM y lo señalado en el Acta de Fiscalización Municipal N.º 013983–2018 de fecha 4 de abril de 2018, se puede observar que, en el citado informe no se han presentado alegaciones y/o medios probatorios distintos a los descritos en la referida acta de fiscalización, con lo cual se puede concluir que la actuación de la MML, en lo que se refiere al trámite del procedimiento, se encuentra acorde con lo establecido en la Ordenanza N.º 984–MML y sus modificatorias vigentes a la fecha de los hechos en controversia. Siendo así, determinó que no se aprecia razones suficientes que hagan sostener que la presentación de descargos contra el Informe Final de Instrucción N.º 4151–2018/MML–GFC–SOF–CVM, previo a la emisión de la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913–2018–MML–GFC–SOF, hubiese cambiado el sentido de lo resuelto por la demandada, siendo que la omisión de la notificación de dicho informe no configura un vicio formal esencial dentro del procedimiento administrativo sancionador, resultando, por tanto, procedente aplicar el principio de conservación del acto administrativo, conforme a lo dispuesto en el numeral 14.2.3 del artículo 14 de la Ley N.º 27444.

Por otro lado, señaló que la entidad demandada, haciendo uso de su facultad de realizar labores de inspección, emite el Informe N.º 2461–2018–MML–GDU–SAU–DORP, de fecha 28 de marzo de 2018, el cual



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

contiene los antecedentes de los hechos constatados y contenidos en el Acta de Fiscalización Municipal N.º 013983–2018, de fecha 04 de abril de 2018, además, de un registro fotográfico de la inspección realizada *in situ* en la avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y en la avenida Felipe Salaverry con la avenida Francisco Javier Mariátegui, en el distrito de Jesús María, en ese contexto, argumentó que no se aprecia una desnaturalización de la finalidad del acta de constatación, tal cual como lo plantea América Móvil, puesto que, la Administración Pública dio inicio formal al procedimiento administrativo sancionador haciendo uso de sus facultades establecidas en el artículo 253 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, advirtiéndose, a su vez, que la demandante no ha negado los hechos constatados el día 3 de abril de 2018, esto es, no reportar la finalización de obras, razón por la cual, la Administración Pública prosiguió con el procedimiento administrativo sancionador, cumpliendo con notificar el Informe Final de Instrucción N.º 4151–2018/MML–GFC–SOF–CVM y la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913–2018–MML–GFC–SOF.

Concluyó, señalando que la aplicación de la Ley N.º 30477 – Ley que Regula la Ejecución de Obras de Servicios Públicos Autorizadas por las Municipalidades en las Áreas de Dominio Público, publicada el 29 de junio de 2016, exige tener en cuenta como parámetro al principio de razonabilidad, para lo cual debe verificarse que la multa no resulte ser más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas, siendo así, constató que en el presente caso, no se presenta tal exigencia legal, porque resulta más ventajoso para la demandante que se fije como multa por la infracción cometida el equivalente a tres unidades impositivas tributarias (3 UIT) que cumplir con su obligación legal de reportar la finalización de obra prevista en la Ordenanza N.º 981–MML y



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

modificatorias, siendo evidente que la ley general vulnera el principio de razonabilidad.

III. CAUSALES DEL RECURSO DE CASACIÓN

Mediante la resolución de fecha 13 de mayo de 2025⁵, se declaró procedente el recurso de casación interpuesto por América Móvil, por las siguientes causales: a) **Vulneración del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, el cual establece como principio y derecho de la función jurisdiccional, la motivación escrita de las resoluciones judiciales, en la modalidad de motivación insuficiente y aparente, como parte del derecho al debido proceso contenido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú;** b) **Aplicación indebida del artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML e interpretación errónea del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, el cual prevé la conservación del acto administrativo;** c) **Inaplicación de los artículos 248 inciso 2, 255 inciso 5 y 247 inciso 247.2, así como de la “Primera Disposición Genérica⁶” del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, la cual deroga las leyes de igual o inferior rango que regulan procedimiento de índole general;** d) **Inaplicación del artículo 32 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019 -JUS, el cual establece que la carga de la prueba es de la Administración Pública cuando la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medida correctiva;** e) **Inaplicación del inciso 9 del artículo 248, el cual regula el principio de presunción de licitud, así como del numeral 1 del inciso 241.2 del artículo 241 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444;** f) **Interpretación errónea del artículo 17 de la Ley**

⁵ Página 147 del cuaderno de casación.

⁶ Erróneamente consignado, debe decir: “*Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444*”.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

N.º 30477, el cual establece la escala de multas para operadores y proveedores de telecomunicaciones, fijando como máximo de multa aplicable el valor de tres unidades impositivas tributarias (3 UIT); y g) Interpretación errónea del inciso 2 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, el cual recoge el principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la Administración Pública.

IV. MATERIA DEL CONFLICTO JURÍDICO EN SEDE CASATORIA

De lo expuesto hasta este punto, se advierte que el conflicto jurídico en sede casatoria radica en determinar si la Sala Superior, al emitir pronunciamiento, observó los principios constitucionales del debido proceso y de motivación de las resoluciones judiciales, así como aquellos principios que rigen la potestad sancionadora administrativa contemplados en los incisos 2 y 9 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444; asimismo, establecer si se aplicaron las reglas que regulan el procedimiento sancionador y el ejercicio de dicha potestad, dispuestas en los artículos 247 inciso 247.2, y 255 inciso 5 del mismo texto normativo, al haber determinado el Colegiado de mérito que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 14 inciso 14.2 numeral 14.2.3 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, verificándose para ello, además, si se contempló la teoría de la carga de la prueba, dentro del procedimiento sancionador seguido en contra de América Móvil, en el marco de los trabajos de construcción de cámara y canalización, a ubicarse en la avenida Felipe Salaverry con jirón Coronel Félix Zegarra y avenida Felipe Salaverry con avenida Francisco Javier Mariátegui, en el distrito de Jesús María, presuntamente no ejecutados por dicha empresa de telecomunicaciones.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPREMA

PRIMERO: Sobre la vulneración del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, el cual establece como principio y derecho de la función jurisdiccional, la motivación escrita de las resoluciones judiciales, en la modalidad de motivación insuficiente y aparente, como parte del derecho al debido proceso contenido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú

1.1. Al respecto, tenemos que, el debido proceso es un principio y derecho de la función jurisdiccional, consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que tiene como función velar por el respeto irrestricto de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales que lo integran, otorgando a toda persona la posibilidad de recurrir a la justicia para obtener tutela jurisdiccional de sus derechos, a través de un procedimiento regular en el que se conceda oportunidad razonable y suficiente de ser oído, ejercer el derecho de defensa, de producir prueba, y obtener una sentencia debidamente motivada y fundada en derecho.

1.2. Por su parte, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, garantiza al justiciable que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen las razones que los han llevado a decidir la controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley, pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables. Por lo tanto, el contenido esencial del derecho y principio de motivación de las resoluciones judiciales se respeta, siempre que, haya fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada,



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

aún si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión⁷.

1.3. Asimismo, cabe resaltar que, el máximo intérprete de la Constitución, en reiterada y uniforme jurisprudencia⁸, ha establecido que el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación se encuentra delimitado entre los siguientes supuesto: **i)** Inexistencia de motivación o motivación aparente; **ii)** Falta de motivación interna del razonamiento; **iii)** Deficiencias en la motivación externa: justificación de las premisas; **iv)** Motivación insuficiente; **v)** Motivación sustancialmente incongruente; y **vi)** Motivación cualificada.

1.4. Siendo así, la causal procesal desarrollada se configura, entre otros supuestos, en los casos que, durante el desarrollo del proceso no se hayan respetado los derechos procesales de las partes, se han obviado o alterado actos de procedimiento o si la tutela jurisdiccional no ha sido efectiva; del mismo modo, cuando el órgano jurisdiccional deja de motivar sus decisiones, no ha resuelto con el estándar mínimo de motivación o lo ha hecho en forma incoherente a la naturaleza del proceso, en clara trasgresión de la normatividad vigente y de los estadios superlativos del procedimiento.

1.5. En el contexto de la causal desarrollada, se aprecia de autos que, la Sala Superior, tras verificar las garantías procesales que, aseguran un pronunciamiento con arreglo a derecho, cumplió con exponer los fundamentos que sustentaron su fallo, dando respuesta a los agravios propuestos en los recursos de apelación propuestos por ambas partes, los

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N.º 1230-2002-HC/TC, de fecha 20 de junio de 2002 (fundamento 11).

⁸ Como en las sentencias emitidas en los expedientes N.ºs 08439-2013-PHC/TC, de fecha 20 de noviembre de 2014 (fundamento 10); 00037-2012-PA/TC (fundamento 34) de fecha 25 de enero de 2012; y 00728-2008-PHC/TC, de fecha 13 de octubre de 2008 (fundamento 7).



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

cuales se hallan resaltados en los numerales 1 y 2 del apartado II de la sentencia de vista referido a los “*FUNDAMENTOS DE APELACIÓN*”, a partir de lo cual, previo análisis de las pruebas admitidas y actuadas en el proceso, aplicó las normas correspondientes que sustentan su decisión, verificándose además que en la sentencia de vista, no se advierte errores *in procedendo* que justifiquen su nulidad, menos aun cuando la parte recurrente no expuso argumentos sólidos dirigidos a demostrar los vicios de motivación en los cuales, presuntamente, incurrió la Sala Superior, relacionados con los supuestos de motivación insuficiente⁹ y aparente¹⁰, por cuanto en el desarrollo de esta causal, América Móvil se restringe a cuestionar, en su generalidad, directamente los aspectos relacionados a los presuntos vicios procedimentales del procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, sin poner de manifiesto los errores u omisiones en los que incurrió el *ad quem* en relación a ellos, señalando vagamente que en la sentencia de vista no se expone los juicios de valor que se realizaron para la determinación de la infracción y del valor de la multa impuesta, cuestiones que alega como parte del sustento de esta causal procesal.

1.6. Siendo así, no se evidencia un defecto sustancial en la motivación de la sentencia recurrida que exija declararla nula, dado que se cumplió con examinar y resolver el asunto objeto de cuestionamiento, habiendo considerado para ello los argumentos esbozados en los recursos de

⁹ Al respecto, el máximo intérprete de la Constitución, en el fundamento 7 de la sentencia emitida en el N.º 04566-2019-PA/TC, de fecha 17 de diciembre de 2020, ha fijado el siguiente concepto: “(...) Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo”.

¹⁰ Sobre el particular, el Tribunal Constitucional expresó, en el fundamento 5.3.2 de la sentencia recaída en el expediente N.º 00579-2013-PA/TC, de fecha 24 de octubre de 2014: “Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico”.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

apelación puestos a su conocimiento, así como los alegatos que aportan al debate procesal, dado que la Sala de mérito sostuvo, básicamente, que *“9.6.- (...) no se aprecia de autos motivos y/o razones suficientes que hagan sostener que la presentación de descargos contra el Informe Final de Instrucción N° 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM de fecha 26 de abril de 2018, previo a la emisión de la Resolución de Sanción Administrativa N° 03913-2018-MML-GFC-SOF de fecha 26 de abril de 2018, hubiese cambiado el sentido de lo resuelto por la administración; más aún, en todo caso la omisión de la notificación previa del referido informe configura un vicio de una formalidad que no resulta esencial dentro del procedimiento, por tanto, resulta procedente aplicar la conservación de acto, conforme lo dispone el numeral 14.2.3 del artículo 14° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General”, a lo cual agregó que: “9.10.- (...) no se aprecia una “desnaturalización de la finalidad del acta de constatación”, tal cual como lo plantea la demandante en los fundamentos de su demanda y apelación, puesto que, la administración dio inicio formal al procedimiento administrativo sancionador haciendo uso de sus facultades establecidas en el artículo 253° del T.U.O. de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General; además, la demandante no ha negado los hechos constatados el día 3 de abril de 2018, sino que pretende justificar los mismos”, con lo cual concluyó que: “9.11.- Estando a los hechos constatados, esto es, no reportar la finalización de obras, la administración prosiguió con el procedimiento contencioso administrativo sancionador y cumplió con notificar a la demandante el Informe Final de Instrucción N° 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM de fecha 26 de abril de 2018 y la Resolución de Sanción Administrativa N° 03913-2018-MML-GFC-SOF de fecha 26 de abril de 2018, contra las que presentó recurso de apelación en el cual se limitó a señalar que no es exigible el reportar la finalización de obras y, por ello, no cometió el hecho sancionado; sin embargo, al estar plenamente acreditada la infracción debidamente tipificada, de conformidad*



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

con lo establecido en la Ley N° 27444 – Procedimiento Administrativo General, referido a la carga de la prueba, al negar la comisión de la misma la demandante, era pertinente que acredite ello; por lo que, no se observa la vulneración de los principios que alega”, añadiendo además que: “9.15.- (...) la aplicación Ley 30477 – Ley que Regula la Ejecución de Obras de Servicios Públicos Autorizadas por las Municipalidades en las Áreas de Dominio Público, publicada el 29 de junio de 2016, para establecer el importe de la multa, conforme concluye el A quo, exige tener en cuenta como parámetro, el principio de razonabilidad, por lo que, para verificar su conformidad con tal principio se debe verificar que no resulte más ventajosa para el infractor cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción; es así que, en el presente caso tal exigencia legal no se verifica porque resulta más “ventajoso” para la demandante que se fije como multa por la infracción cometida el equivalente a 03 U.I.T. prevista en la norma general, que cumplir con su obligación legal de reportar la finalización de obra prevista en la Ordenanza N° 981–MML y modificatorias”; argumentos que evidencian un análisis jurídico razonado, sistemático, interpretativo y congruente en torno a los agravios postulados, y a los hechos relevantes prefijados por el mismo órgano de grado.

1.7. Así, debe recordarse que, conforme a lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una motivación extensa sobre los argumentos expresados por las partes, siendo suficiente la expresión razonada y congruente de los motivos que sustentan la decisión, situación que se ha dado en este caso con la sentencia de vista, lo cual no conlleva necesariamente que se comparta el criterio asumido en la recurrida. Por lo expuesto, al no haberse configurado la causal procesal denunciada, esta deviene en **infundada**.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

SEGUNDO: Sobre la aplicación indebida del artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML e interpretación errónea del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, el cual prevé la conservación del acto administrativo, así como la inaplicación de los artículos 248 inciso 2, 255 inciso 5 y 247 inciso 247.2, y de la “*Primera Disposición Genérica*”¹¹ del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, la cual deroga las leyes de igual o inferior rango que regulan procedimiento de índole general

2.1. Debe precisarse que, aun cuando se ha denunciado en forma independiente las citadas causales, en vista de que estas se encuentran referidas a la observancia de los principio al debido procedimiento, en el trámite del procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de América Móvil, a consecuencia de presuntos defectos en la notificación del informe final de instrucción; y estando a que, de la revisión de los argumentos que las sustentan, se aprecia que ellas guardan estrecha relación desde un perspectiva sustantiva de lo que regulan, pues establecen las reglas a ser aplicadas por la Administración Pública en la consecución de dicho tipo de procedimiento, en aplicación del principio de concentración y dirección procesal, esta Sala Suprema considera pertinente realizar un análisis conjunto de dichas causales, emitiendo un pronunciamiento sistemático de las mismas.

2.2. Atendiendo al objeto de la controversia, debe precisarse que las normas procedimentales en comento establecen lineamientos que, rigen en todo procedimiento administrativo sancionador. Bajo esa premisa, en principio, tenemos que, el artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por el Decreto Supremo N.º 006- 2017-JUS, de observancia al caso de autos por razones de temporalidad, prevé que,

¹¹ Erróneamente consignado, debe decir: “*Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444*”.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad administrativa emisora, en efecto:

“Artículo 14.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución”.

2.3. Seguidamente, entre las normas glosadas, se advierten aquellas que extienden sus alcances, con carácter supletorio, al acto administrativo emanado de la autoridad administrativa competente que determina la sanción administrativa en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, el numeral 247.2 del artículo 247 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, modificado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, originariamente previsto en el numeral 245.2 del artículo 245 del Texto Único Ordenado de la misma ley, aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, dispone lo siguiente:



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

“245.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo”.

2.4. En ese contexto, cabe señalar que, en el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, modificado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, cuya redacción previa se haya en el artículo 246 del Texto Único Ordenado, aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, de observancia para el caso en concreto, se establecen los principios de la potestad sancionadora administrativa, resaltando que la misma se sujeta al debido procedimiento en los siguientes términos:

“2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.

2.5. No debe perderse de vista que el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, en sus últimos textos vigentes, ha establecido una disposición de “*Derogación Genérica*”, a fin de fortalecer la prevalencia de los principios allí consagrados sobre toda normatividad que sea contraria a los fines del procedimiento administrativo; con este objeto, ha determinado lo siguiente:

“Esta Ley es de orden público y deroga todas las disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se le opongan o contradigan, regulando procedimientos administrativos de índole general, aquellos cuya especialidad no resulte justificada por la materia que rijan, así como por absorción aquellas disposiciones que presentan idéntico contenido que algún precepto de esta Ley”.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

2.6. Acorde a lo dispuesto en las citadas normas, el inciso 5 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, a probado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, cuya redacción es tuvo regulada en el inciso 5 del artículo 253 del texto normativo aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, establece:

*“5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. **El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles**” (resaltado añadido).*

2.7. Como se puede apreciar, los dispositivos invocados cautelan explícitamente el derecho de defensa del administrado, a fin de que pueda efectuar sus descargos oportunamente, más aún, cuando el informe que se emite contiene una propuesta de sanción. Al respecto, Huamán Ordoñez señala que: “(...) cabe precisar que este apartado exige que necesariamente la declaración de voluntad, juicio y deseo de la administración mediante el cual se determinará responsabilidad o culpabilidad del administrado se efectúe mediante el denominado **informe final de instrucción. Este informe marca el elemento reglado que necesita el órgano instructor para imputar o descartar responsabilidad de carácter sancionador**”¹². (énfasis nuestro). Asimismo, Guzmán Napurí refiere que: “Se establece en la norma que el **informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. Ello implica que es la Autoridad Sancionadora la encargada de**

¹² HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis. Procedimiento Administrativo General Comentado. Jurista Editores, 2019, p.1315.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

*efectuar dicha notificación y la que va recibir los referidos descargos, que funcionan como una alegación adicional dentro del procedimiento administrativo sancionador. En este orden de ideas, la posibilidad de discutir el informe antes señalado funciona como una **garantía adicional a favor del administrado** (...)”¹³ (énfasis agregado).*

2.8. Pues bien, en el presente caso, se ha sometido a control judicial el acto administrativo, mediante el cual se sancionó a América Móvil, por la comisión de una conducta infractora que fue advertida, examinada y sancionada a través de un procedimiento administrativo sancionador iniciado por la MML, siendo ello así, este Supremo Colegiado, a efectos de absolver las casuales casatorias en desarrollo, considera oportuno puntualizar algunas características que circundan a dicho tipo de procedimiento.

TERCERO: Cuestiones preliminares sobre el procedimiento administrativo sancionador aperturado por la MML

3.1. En principio, es menester señalar que mediante la Ordenanza N.º 984-MML, publicado el 7 de enero de 2007, se aprobó el Nuevo Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la Función Fiscalizadora de la MML, cuyo objeto es lograr el cambio voluntario y la adecuación de las conductas que puedan tipificarse como infracciones a las disposiciones municipales administrativas, estableciendo para tal efecto, que el Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas está constituido por el procedimiento de fiscalización y control del cumplimiento de las disposiciones administrativas de la MML. Al respecto, la modificatoria de la Ordenanza N.º 984-MML, dispuesta por la Ordenanza N.º 2036-MML, vigente al

¹³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico, 2021, p.122.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

momento de los hechos, define –en su artículo 11– a la sanción administrativa como:

“(...) la consecuencia jurídica de carácter administrativo, derivado de la constatación de una conducta infractora que vulnera y/o contraviene las disposiciones municipales administrativas. (...), la cual se formaliza a través de la Resolución de Sanción Administrativa (R.S.A)”.

3.2. Debe tenerse en cuenta que el procedimiento administrativo sancionador municipal, conforme a la Ordenanza N.º 984-MML, modificado por la Ordenanza N.º 2036-MML, tiene dos fases, una instructora y una resolutive.

a) Fase instructora: Sobre esta fase, es preciso señalar que antes de su inicio, se realizan diligencias preliminares necesarias para obtener certeza de los hechos que, originan la denuncia con el fin de iniciar de oficio la fase instructora del procedimiento sancionador municipal.

Esta fase esta a cargo del Cuerpo de Vigilancia Metropolitano (CVM), el cual se constituye como la autoridad instructora a cargo de la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización de la MML, a través de sus inspectores municipales de instrucción en el desarrollo de sus labores de fiscalización municipal.

En esta fase se realizan las actuaciones administrativas que, servirán para la emisión del acta de fiscalización municipal, la notificación de cargos a fin de que el administrado infractor pueda efectuar sus descargos respectivos, tal como lo dispone el artículo 14 de la Ordenanza N.º 984-MML, y se emite el pronunciamiento de la referida autoridad administrativa, a través de su informe final de instrucción.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

El informe final de instrucción emite una opinión determinando la existencia o no de la comisión de la infracción, y en caso de configurarse, la propuesta de sanción a aplicar en base a las conductas probadas que se consideren infracciones, a su vez, se precisa la norma que la tipifica y su aplicación a quien la vulnera; este informe permite consolidar la imparcialidad del órgano administrativo en el procedimiento.

La emisión y la notificación del informe final de instrucción se constituye como una obligación de la entidad que tramita un procedimiento administrativo sancionador, sin que sea una potestad discrecional de la Administración Pública, pues su observancia resulta una garantía fundamental previa a la imposición de la potestad sancionadora. Sobre el particular, el profesor Morón Urbina sostiene que *“El procedimiento administrativo es considerado elemento de validez del acto administrativo. La falta de procedimiento determina la invalidez del acto emitido en armonía con el principio del debido procedimiento, salvo que la norma le habilite a dictarse de este modo”*¹⁴.

El artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML y su modificatoria, señala que no procede el descargo del informe final de instrucción en el caso de flagrancia y siempre que en el Informe Final de Instrucción no se haya consignado actuación y/o elemento probatorio distinto del contenido en el acta de fiscalización. En este caso el informe final de instrucción será notificado en forma conjunta con la resolución de sanción administrativa; sin embargo, para que se acredite ello tiene que ser consignado de manera

¹⁴ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I, 13ª Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, p. 218.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

expresa dentro de la resolución que así lo declare, lo contrario implica la no configuración de estos supuestos.

- b) Fase resolutive:** En cuanto a esta fase, debe señalarse que la misma se encuentra a cargo de la Subgerencia de Operaciones de Fiscalización de la MML, la cual se constituye como la autoridad resolutive. Se inicia con la evaluación y el análisis del informe final de instrucción, el cual concluye con la resolución de sanción municipal, según lo previsto en los artículos 14 y 18 de la Ordenanza N.º 984-MML, siendo estos actos pasibles de ser impugnados a través de los recursos administrativos correspondientes.

CUARTO: Conclusiones

4.1. Del inciso 5 del artículo 253 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2017 -JUS, aplicable al caso de autos por razones de temporalidad, se puede inferir lo siguiente:

i) Se establece un procedimiento a cargo de una autoridad instructora y otra resolutoria; **ii)** Se cautela explícitamente el derecho de defensa del administrado a fin que pueda efectuar sus descargos oportunamente; **iii)** El informe final de instrucción es trascendente pues se emite al concluir precisamente la etapa instructora, conteniendo una propuesta de sanción o la declaración de no existencia de infracción, según sea el caso; **iv)** La notificación del informe final de instrucción al administrado también resulta trascendente en los casos de propuesta de sanción, porque permite que éste formule sus descargos antes que la autoridad resolutoria emita su decisión, esto es, para que esta última tenga a la vista el descargo final del administrado; y **v)** El cumplimiento regular de este procedimiento es



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

un requisito de validez del acto administrativo a emitirse, de acuerdo con el inciso 5 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444.

4.2. Considerando lo señalado, tanto la emisión del informe final de instrucción así como su notificación al administrado, en caso se proponga la imposición de una sanción, son actos que necesariamente deben ser observados por parte de la autoridad administrativa, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de defensa como parte del debido procedimiento. Esto de conformidad con el artículo 253 inciso 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, en similar redacción al invocado artículo 255 del Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, actualmente vigente, por ende, su omisión genera un vicio trascendente que no puede convalidarse, en aplicación de lo previsto en el artículo 14 del mismo cuerpo normativo.

4.3. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda, incluso, puede ordenar actuaciones complementarias; asimismo, tenemos que la precitada norma establece que, el informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

4.4. Si bien el artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML y su modificatoria, no desconoce la notificación del informe final antes de la emisión de la resolución de sanción, sin embargo, en relación al informe final, señala una excepción en la notificación del mismo, cuando exista flagrancia y cuando en el informe final de instrucción se haya consignado



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

actuación y/o elemento probatorio distinto al contenido en el acta de fiscalización.

QUINTO: Regla interpretativa aplicable al caso concreto

5.1. Cabe precisar que lo expresado guarda estricta correspondencia con las Reglas Tercera y Cuarta establecidas en el segundo considerando de la sentencia fuente recaída en al Casación N.º 1940-2023 Lima – Resolución Fuente 4, de fecha 20 de marzo de 2025:

“Regla tercera. Concluida la fase instructora, el informe final de instrucción tiene que ser puesto en conocimiento del administrado a fin de que emita sus descargos de conformidad con el artículo 255 del Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, en similar redacción al artículo 253 del Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS.

Regla cuarta. En caso que la autoridad administrativa considere los supuestos de exclusión de la notificación del informe final de instrucción, debe existir en dicho documento la expresión específica de los supuestos de exclusión. De no exponerse, no puede ser usado para eludir la obligación de notificación”.

5.2. Los fundamentos que justifican la citada regla pueden visualizarse a través del siguiente Código QR:



SEXTO: Del caso en concreto

6.1. La recurrente sustenta ambas causales, alegando esencialmente que, en el presente caso, la no notificación del Informe Final de Instrucción N.º 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM, de fecha 26 de abril de 2018, de acuerdo a lo establecido en el inciso 5 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

2019-JUS, representa una afectación al principio del debido procedimiento como garantía para el procedimiento administrativo sancionador, ya que no se le concedió el plazo de cinco (5) días allí previsto, para formular sus respectivos descargos.

6.2. En atención a las citadas reglas interpretativas, tenemos que, el referido informe final de instrucción, en efecto, no ha sido notificado de manera previa a la emisión de la resolución de sanción administrativa a la parte demandante, a fin de que esta pueda formular sus descargos en ejercicio de su derecho de defensa, situación que determina el incumplimiento de lo establecido en el precitado artículo 255 inciso 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444; del mismo modo, tampoco se ha corroborado que se haya configurado alguno de los supuestos a que hace referencia el artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML, a efectos de excluir la notificación del referido informe, circunstancias que tampoco han sido expresadas en la resolución de sanción administrativa, evidenciándose así, la ausencia de motivación sobre las razones por las cuales ambos actos administrativos fueron notificados simultáneamente, y con ello, también, la afectación de los derechos al debido procedimiento y a la defensa del administrado.

6.3. Por consiguiente, en observancia de las reglas interpretativas citadas en los considerandos precedentes, este Supremo Tribunal considera que, al expedirse la sentencia de vista impugnada se incurrió en las causales de aplicación indebida del artículo 19 de la Ordenanza N.º 984-MML e interpretación errónea del artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, así como de inaplicación de los artículos 248 inciso 2, 255 inciso 5 y 247 inciso 247.2, y de la Primera Disposición Complementaria Derogatoria del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, al verificarse vicios en la emisión de la Resolución de Sanción Administrativa N.º



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018, que no admiten su convalidación, pues no se han expuesto las razones por las cuales se notificó de manera conjunta dicha resolución administrativa con el informe final de instrucción antes mencionado, lo cual configura un vicio de tal trascendencia que determina la nulidad del acto de notificación de ambos actos administrativos; por lo tanto, corresponde amparar el presente recurso de casación frente a la invalidez insubsanable de la sentencia vista, debiéndose resolverse conforme a lo previsto en la segunda parte del primer párrafo del artículo 397 del Código Procesal Civil.

6.4. Ahora bien, debido a que el procedimiento administrativo sancionador en el que se expidió la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, adolece de vicios desde su fase instructora, es menester precisar que, todo cuestionamiento fáctico y jurídico efectuado por la parte actora y resuelto por los órganos de grado, en torno a la multa impuesta en dicho procedimiento, ascendente a cuarenta y un mil quinientos con 00/100 soles (S/ 41,500.00), a consecuencia del presente mandato judicial de notificación oportuna del Informe Final de Instrucción N.º 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM, será materia de pronunciamiento – por cierto– al retrotraerse el procedimiento administrativo sancionador hasta la etapa de notificación de dicho informe. Lógicamente, en este momento, se realizarán diversas actuaciones administrativas encaminadas, no solo a determinar la presunta responsabilidad administrativa en la cual habría incurrido América Móvil, sino también, de comprobarse dicha responsabilidad, establecer la sanción, y de ser el caso, las medidas complementarias que correspondan por la comisión del hecho infractor, debiendo ampararse la demanda con la disposición del reenvío precitado.



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

SÉPTIMO: Sobre las causales de inaplicación del artículo 32 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, el cual establece que la carga de la prueba es de la Administración Pública cuando la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medida correctiva; inaplicación del inciso 9 del artículo 248, el cual regula el principio de presunción de licitud, así como del numeral 1 del inciso 241.2 del artículo 241 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444; interpretación errónea del artículo 17 de la Ley N.º 30477, el cual establece la escala de multas para operadores y proveedores de telecomunicaciones, fijando como máximo de multa aplicable el valor de tres unidades impositivas tributarias (3 UIT); e interpretación errónea del inciso 2 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, el cual recoge el principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la Administración Pública

Al respecto, debe señalarse que, debido al efecto casatorio nulificante acaecido en el presente caso por haberse configurado las causales procesales previamente desarrolladas, este Supremo Colegiado determina que, no corresponde emitir un pronunciamiento respecto a las demás normas procesales invocadas por la parte recurrente, cuya probable inaplicación o interpretación errónea no reviste mayor trascendencia en la decisión adoptada, por lo expuesto *ut supra*.

VI. DECISIÓN

Por estas consideraciones y en aplicación del artículo 397 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N.º 31591, de clararon **FUNDADO** el recurso de casación de fecha 28 de junio de 2023, interpuesto por **América Móvil Perú Sociedad Anónima Cerrada**; en consecuencia,



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

**CASACIÓN N.º 32535-2023
LIMA**

CASARON la sentencia de vista de fecha 30 de mayo de 2023; actuando en sede de instancia, **REVOCARON** la sentencia apelada de fecha 29 de septiembre de 2022, y **REFORMÁNDOLA**, declararon **FUNDADA** la demanda, en consecuencia, **NULA** la Resolución Gerencial N.º 308-2019-MML-GFC, de fecha 21 de marzo de 2019, la Resolución de Subgerencia N.º 2465-2018-MML-GFC-SCS, de fecha 30 de julio de 2018, y la Resolución de Sanción Administrativa N.º 03913-2018-MML-GFC-SOF, de fecha 26 de abril de 2018, **DISPUSIERON** que se retrotraiga el procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de la demandante hasta la etapa de notificación del Informe Final de Instrucción N.º 4151-2018/MML-GFC-SOF-CVM, de fecha 26 de abril de 2018 (fase instructiva), **ORDENARON** a la entidad demandada, se notifique el referido informe otorgando el plazo de cinco (5) días previsto en el inciso 5 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, a efecto de que, la parte demandante presente sus descargos respectivos; **DISPUSIERON** la publicación de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”; conforme a ley, en el proceso seguido por la recurrente contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre acción contencioso administrativa; *y devolvieron los autos*. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Linares San Román.**

SS.

CALDERÓN PUERTAS

ESPINOZA ORTIZ

GROSSMANN CASAS

ÁLVAREZ OLAZÁBAL

LINARES SAN ROMÁN

Els/Xave