



Corte Suprema de Justicia de la República
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

SUMILLA: El artículo 231-A de la Ley N° 27444, regula el límite que debe tener la sanción de multa que tenga como fundamento el incumplimiento de la realización de trámites tales como la obtención de licencias o autorizaciones en caso de instalación de infraestructuras en red para servicios públicos.

Lima, veinticinco de abril

De dos mil veintitrés.-

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

I. VISTA: La causa número siete mil cuatrocientos ochenta y ocho – dos mil veintidós - **Lima**; en Audiencia Pública virtual llevada a cabo en la fecha, con los señores Jueces Supremos De La Rosa Bedriñana, Ampudia Herrera, Cartolín Pastor, Gallardo Neyra y Corante Morales; luego de producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

1. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN:

Se trata del recurso de casación de fecha veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, obrante a fojas doscientos cuarenta y siete, interpuesto por la **Compañía Inmobiliaria Sori Sociedad Anónima Cerrada**, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número cuatro de fecha seis de octubre de dos mil veintiuno, obrante a fojas doscientos treinta y seis, emitida por la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, que **revocó** la sentencia de primera instancia contenida en la resolución número ocho de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte, obrante a fojas ciento setenta y ocho, que declaró **fundada en parte** la demanda, reformándola, declaró **infundada**.

2. CAUSALES DEL RECURSO DECLARADAS PROCEDENTES

Mediante auto calificadorio de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, de fojas treinta y cinco del cuaderno formado en esta Sala Suprema, se declaró procedente el recurso de casación por la siguiente causal:



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

Infracción normativa del Decreto Legislativo N.º 10 14. Manifiesta que se ha aplicado erróneamente la Ordenanza N.º 376/MM y se inaplicó el artículo 231 de la Ley N.º 27444 a fin de determinar la cuantía de la multa administrativa por permitir la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, dado que la Municipalidad, excediendo sus facultades, lo sanciona con el monto de S/. 19,750.00 que es desproporcionado y confiscatorio, debiendo más bien acogerse a un régimen de excepción ante el Gobierno Central. Arguye que el Decreto Legislativo N.º 1014 al haber incorporado el artículo 231-A en la Ley N.º 27444, ha establecido nuevas reglas para el caso de instalación de infraestructuras destinadas a brindar el servicio público de telefonía celular, siendo que la Sala Superior consideró que ello no es aplicable al caso concreto, lo que resulta discriminatorio.

3. ANTECEDENTES

3.1. Demanda

Mediante escrito obrante a fojas noventa y dos, la accionante **Compañía Inmobiliaria Sori Sociedad Anónima Cerrada** interpuso demanda contenciosa administrativa, solicitando como primera pretensión autónoma: la nulidad de la Resolución N° 375-2019-GAC/MM, de la Resolución Subgerencial N° 2818-2018-SGFC-GAC/MM y de la Resolución de Sanción Administrativa N° 3998-2016-SGFC-GAC/MM, por incurrir en causal de nulidad del inciso 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444; asimismo, como segunda pretensión autónoma, solicita se declare prescrita la facultad de la demandada para determinar y sancionar la comisión de la infracción administrativa de código 01-160, por la instalación de la EBC PIZZAS, infraestructura de telecomunicaciones que se encuentra instalada desde el año 1999; y, como pretensión accesorio, atendiendo a la prescripción de la facultad sancionadora, se declare la Nulidad de la Resolución de Sanción Administrativa N° 3998-2016-SGFCGAC/MM, Resolución Subgerencial N° 2818-2018-SGFC-G AC/MM y Resolución N° 375-2019-GAC /MM.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

Como sustento de su pretensión sostiene: **i)** La instalación de la Estación de Radiocomunicación ubicada en Calle Bellavista N° 232, distrito de Miraflores, se efectuó en el año mil novecientos noventa y nueve, cuando se extiende la Licencia de Construcción N° 1999-0001308 otorgada por la Municipalidad Distrital de Miraflores, y que de conformidad al Principio de Irretroactividad no se puede aplicar la infracción de código 01-160, incorporada a la Ordenanza N° 376/MM por Ordenanza N° 408/MM; debiendo considerarse la fecha de comisión de la infracción y no la fecha en que la demandada constató la infracción (febrero del año 2016), por tanto a la fecha de efectuada la instalación, dicha conducta no era sancionable. **ii)** Mediante la Resolución Vice Ministerial N° 057-2000-MTC/15.03, se otorgó a Telefónica del Perú la Licencia de Instalación y Operación de 20 estaciones Base Celulares, entre las cuales se encontraba la que se ubica en la Calle Bellavista N° 232, Miraflores; de igual forma, con fecha 15 de agosto del 2004, la demandante celebró un contrato de arrendamiento con Telefónica con la finalidad de que instale una estación Base Celular en el inmueble ubicado en Calle Bellavista N° 232, distrito de Miraflores, que subsiste hasta la fecha; en razón a ello, la demandada debió computar el plazo de prescripción desde el año 1999, año en que se instaló la infraestructura de telecomunicaciones, conforme se acredita de los documentos antes detallados. Asimismo, se aplica indebidamente la Ordenanza N° 376/MM, cuando debió aplicarse el artículo 231° de la Ley N° 29022 y el artículo 24° del Decreto Supremo N° 003-2015-MTC, a fin de determinar la cuantía de la multa. **iii)** La infraestructura de telecomunicaciones instalada, es de propiedad de la empresa Telefónica, pretendiendo sancionar a la demandante sin considerar que ésta no reúne la calidad de propietaria de la infraestructura de telecomunicaciones, ni tampoco es responsable de la ejecución de dichas obras, pues conforme al contrato de arrendamiento, Telefónica se comprometió a gestionar los permisos y licencias necesarias para tal fin, estando la demandante en la imposibilidad legal y material de dar cumplimiento a la orden municipal de Retiro, toda vez que el área donde se ubica la infraestructura de telecomunicaciones se encuentra en posesión de Telefónica, vulnerándose el Principio de Causalidad, al ser los operadores en telecomunicaciones los obligados a



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

tramitar las Licencias respectivas ante las autoridades competentes, actuando la demandante con la debida diligencia al incluir en el contrato de arrendamiento la obligación del operador de tramitar todas las autorizaciones. Pues Telefónica tenía los permisos como la Licencia de Construcción N° 1999- 0001308 y al Resolución Vice Ministerial N° 0 57-2000-MTC/15.03; señalando además que los únicos pasibles de ser sancionados son justamente los únicos que pueden obtener dicho tipo de autorizaciones, no siendo razonable ni proporcional que se sancionó a los propietarios de los predios “por permitir” la instalación de la infraestructura. **iv)** En el inmueble sólo se encuentran instaladas 03 antenas y las mismas cuentan con autorización (Licencia de Construcción N° 1999-0001 308), siendo que cada una de dichas antenas, cuenta con subsistemas para su funcionamiento, por lo que los fiscalizadores de la municipalidad, incurren en error de hecho al afirmar que lo que observan instalado corresponde a 14 antenas.

3.2. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia contenida en la resolución número ocho de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte, que obra a folios ciento setenta y ocho, se declaró **fundada en parte** la demanda, en consecuencia, nulas las resoluciones administrativas cuestionadas, en el extremo que confirman la multa impuesta, disponiendo que la demandada calcule el nuevo monto de la multa.

El sustento de dicha decisión es el siguiente: **i)** Mediante el Informe Interno N° 2035-2016/EVG-SGFC-GAC/MM se constató que en la azotea del edificio ubicado en Calle Bellavista N° 232, se encontraban instaladas 14 Antenas; y verificándose la Licencia de Construcción N° 1999-0 001308 de fecha veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se aprecia que la misma únicamente autoriza colocar 3 antenas en la azotea. Al respecto, la actora no ha ofrecido medio probatorio alguno que permita cuestionar la acción de inspección. **ii)** No habiendo la demandante ofrecido medio probatorio idóneo que permita acreditar la fecha de instalación de las antenas que no poseen autorización municipal, deviene en insubsistente su alegación de prescripción de la facultad de la entidad demandada para imponer



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

sanciones, así como, su alegación de vulneración del Principio de Irretroactividad de las Normas, pues no ha acreditado que la antena que no posee autorización municipal, fue efectivamente instalada antes de la entrada en vigencia de la modificatoria introducida por la Ordenanza N° 480/MM a la Ordenanza N° 376/MM, la cual incluye el tipo infractor 01-160 imputado: **iii)** Sobre la vulneración del Principio de Causalidad, la infracción imputada a la demandante corresponde ser “Por permitir (los propietarios o copropietarios de predios) la Instalación de Estaciones Radioeléctricas, transmisoras y/o transeptoras (antenas de radiodifusión, telefonía, tv, etc) sin Autorización Municipal”. Es decir, la conducta infractora no se encuentra referida a los administrados que poseen la obligación legal de tramitar dicha autorización, sino a los administrados que en su calidad de propietario o copropietario de predios, permiten la instalación de infraestructura que no posee autorización municipal, es por ello que no se aprecia afectación alguna al Principio de Tipicidad, al existir plena equivalencia entre la conducta constatada y el tipo infractor imputado. **iv)** Sobre la afectación al Principio de Razonabilidad respecto a la determinación del monto de la multa impuesta, al respecto el Decreto Legislativo Número 1014, publicado el dieciséis de Mayo del dos mil ocho, estableció medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura, disponiéndose en el artículo diez, la incorporación del artículo 231- A en la LPAG, dos reglas que deberán aplicarse y que son dispuestas en mérito al Principio de Razonabilidad, previsto en el numeral tres del artículo 230 de la LPAG, el cual debe ser observado en todo procedimiento administrativo sancionador, tal como lo dispone expresamente el numeral 229.2 del artículo 229 de la LPAG. En ese sentido, dicho literal a) del precepto legal invocado establece límites a la cuantía de la sanción pecuniaria a imponerse respecto de infracciones administrativas 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. Por tanto, dada la naturaleza de la conducta infractora,



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

correspondía la observancia de dicha regla amparada en el Principio de Razonabilidad, a razón de lo cual encuentra sustento su debida observancia conjuntamente con los demás principios y garantías de todo procedimiento administrativo sancionador. Si bien la Ordenanza 376-MM establece que la multa de 05 UIT, ello no enervaba la observancia obligatoria del artículo 231-A antes indicado, por las razones expuestas en líneas precedentes, resultando, por tanto, contrario al Principio de Razonabilidad la aplicación mecánica de la multa establecida por la norma municipal sin tomar en cuenta que la misma no podía exceder el uno por ciento del valor de la obra.

3.3. Sentencia de vista

A través de la sentencia de vista contenida en la resolución número cuatro de fecha seis de octubre de dos mil veintiuno, obrante a folios doscientos treinta y seis, se **revoca** la sentencia apelada, **reformándola**, declara **infundada**.

Entre sus principales argumentos se tienen lo siguiente: **i)** A fin de determinar la norma aplicable para establecer el quantum de la multa, es importante tener clara la definición de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, establecida tanto en la Ley N° 29022 - Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones como en su Reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 003-2015-MTC, los que señalan que es todo poste, ducto, conducto, canal, cámara, torre, estación de radiocomunicación, derechos de vía asociados a la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, así como aquella que así sea declarada en el reglamento. **ii)** Cabe señalar que, el invocado artículo 231-A de la Ley N° 27444, incorporado por el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1014, dispone en tanto norma general, que, en virtud del principio de razonabilidad en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, deberán observarse las reglas allí previstas: en la exposición de motivos del referido Decreto Legislativo N° 1014, se señaló lo siguiente: “De un lado, el artículo 10° busca introducir un criterio de precisión y graduación para las multas administrativas que se imponen por concepto de instalación de infraestructura asociada a servicios públicos. Con esto se establece un parámetro objetivo y un tope máximo para la imposición



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

de sanciones de multa a las empresas. Esto le pone un fin definitivo a varios excesos municipales que se vienen produciendo en contra de las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales, los cuales paralizan las obras de desarrollo de infraestructura debido a la imposición de sanciones muchas veces arbitrarias". **iii)** Al respecto se advierte que el legislador tuvo la intención de imponer o establecer un límite a la Administración respecto de la determinación de la cuantía de la sanción de multa; ello cuando se trate de obras o instalaciones de infraestructura para servicios públicos, en cuyo caso la administración no sólo debe tener presente dicha disposición legal al momento de imponer la sanción, sino, debe adecuar la Tabla de Infracción y Sanciones a la norma antes citada; en tanto que, el Decreto Legislativo N° 1014 que introduce el artículo 231-A, a la Ley del Procedimiento Administrativo General, deroga todas las disposiciones que se le opongan. Este Decreto Legislativo en el artículo 2°, establece el ámbito de aplicación, señala expresamente que las disposiciones contenidas en él son aplicables a las empresas privadas y entidades del sector público que realizan la prestación de uno o más servicios públicos esenciales, tales como: a) Agua potable y alcantarillado, b) Transmisión y Distribución de Electricidad, así como alumbrado público, c) Gas Natural, d) Telecomunicaciones. Sin embargo, la sanción impuesta a la demandante es en su condición de propietaria del inmueble donde se han instalado las antenas y, quien ha permitido la instalación de catorce (14) antenas de telecomunicaciones, tres (3) con autorización y once (11) sin autorización municipal; dicha situación no está comprendida en el supuesto de la norma citada (artículo 231-A de la Ley N° 27444); por tanto, la multa impuesta por la comisión de infracción de código 01-160, no es contraria al principio de razonabilidad.

II. CONSIDERANDO

PRIMERO: DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO CASATORIO

Viene en casación el control jurídico respecto de una presunta infracción normativa del Decreto Legislativo N.º 1014, que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

ANÁLISIS DE LAS CAUSALES CASATORIAS

SEGUNDO: Infracción normativa del Decreto Legislativo N.º 1 014

2.1. Según la Exposición de Motivos, dicha normativa se enmarca dentro del concepto de optimización del clima de inversión para la infraestructura de los servicios públicos, por ende, en la búsqueda de la simplificación administrativa y la eliminación de sobrecostos para las entidades que realizan obras de ampliación o mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos a traes de las diferentes medidas que generen simplificación administrativa en tales actividades económicas. En dicho contexto se emite el **Decreto Legislativo N.º 1014**, *“Decreto legislativo que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura”*, publicado en el diario oficial *El Peruano* el dieciséis de mayo de dos mil ocho. El mismo que dispuso como objeto a través de su artículo primero, impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo humano, a través de la implementación de medidas que eliminen sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa, en beneficio de los usuarios de dichos servicios públicos. Asimismo, en su artículo segundo estableció como ámbito de aplicación a las empresas privadas y entidades del sector público que realizan la prestación de servicios públicos esenciales, tales como: a) Agua potable y alcantarillado, b) Transmisión y Distribución de Electricidad, así como alumbrado público, c) Gas Natural, d) Telecomunicaciones. y que tales disposiciones obligan a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

2.2. Además, a través de su artículo décimo, impuso medidas en materia de procedimientos administrativos sancionadores, incorporando el artículo 231-A en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual dispone:

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



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

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 Legislativo N° 807, y en sus normas modificatorias y complementarias.

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



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

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”.

2.3. Por tanto, el artículo 231-A de la Ley N° 27444, regula el límite que debe tener la sanción de multa que tenga como fundamento el incumplimiento de la realización de trámites tales como la obtención de licencias o autorizaciones en caso de instalación de infraestructuras en red para servicios públicos. Orientados precisamente a determinar si en el caso concreto se ha infringido el artículo 231-A de la Ley N° 27444, Ley el Procedimiento Administrativo General y aplicado erróneamente la Ordenanza Municipal N° 376/MM, es menester demarcar lo establecido sobre los principios de unidad, de competencia municipal y de especialidad.

2.4. Es preciso recordar que el artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que el gobierno del Estado peruano es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Así, el gobierno es unitario y descentralizado, *conceptos que son dos extremos en tensión: por un lado, existe el gobierno central, que está conformado por el gobierno central y distintos órganos que tienen competencias a nivel nacional. Por otro lado, existen gobiernos regionales y locales que también tienen funciones políticas dentro de sus circunscripciones. La idea es que todos estos distintos niveles de gobierno funcionen de acuerdo con sus competencias, en armonía y colaboración, no en enfrentamiento y secesión*¹.

2.5. Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00014-2009-PI/TC, tiene desarrollado que la Constitución dispone que tanto los gobiernos regionales como los municipales tienen una autonomía política, económica y administrativa, autonomía que implica la potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y

¹ Rubio, Marcial y Arce, Elmer, Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano. Colección lo esencial del Derecho N.º 10, Fondo Editorial PUCP, págs. 27 y 28.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

coordinada satisfacción de los propios intereses, **pero dicha potestad no puede ser contemplada soslayando el resto del ordenamiento nacional**; ya que, la autonomía no debe ser confundida con autarquía, **por lo que, deben tomarse en cuenta las competencias repartidas a partir de la Constitución a las diferentes entidades del gobierno que tienen facultades normativas**. En ese sentido, el Tribunal Constitucional tiene establecido que la garantía institucional de la autonomía regional y local no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, **estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general**².

2.6. Es así, que bajo un gobierno unitario y descentralizado es que se instituye el **principio de competencia**, como uno de los principios de organización y funcionamiento de las fuentes del derecho que conforman el ordenamiento jurídico, **el cual consiste en una distribución de materias entre diversas fuentes, evitando de esa manera la contradicción entre dos normas**³.

2.7. En ese sentido, en relación a la competencia del Congreso, como parte del gobierno central, **para dictar normas de alcance general, alcance que incluye a los niveles regionales y locales del gobierno**, cabe enfatizar que este alcance se sustenta en que *ley es la norma que representa la voluntad general del pueblo peruano, pudiendo regular cualquier materia y solo se encuentra subordinada a la Constitución*⁴; en razón de ello, es oportuno indicar que el artículo 231-A es una norma contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo General dada por el Congreso, trascendiendo que este poder del Estado a través del procedimiento legislativo [función legislativa] persigue aprobar **leyes de carácter general** como: (a) **leyes ordinarias**; (b) leyes de reforma de la Constitución; (c) leyes orgánicas; d) leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución

² STC N.º 00014-2009-PI/TC, FJ. 15 y 16.

³ Rubio, Marcial y Arce, Elmer, Ob. cit. pág. 66.

⁴ Ob. cit., pág. 74.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

Política; (e) leyes autoritativas de legislación delegada; (f) leyes de amnistía; y (g) leyes demarcatorias, conforme al artículo 72 del Reglamento del Congreso⁵.

En ese sentido, el artículo 231-A de la Ley N° 27444, en efecto **forma parte de una ley de carácter general [ley ordinaria] de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública**, entendiéndose por entidades de la Administración Pública, para los fines de dicha Ley, al: Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; al Poder Legislativo; al Poder Judicial; a los Gobiernos Regionales; a los **Gobiernos Locales**, entre otros⁶; en razón de ello, **es una de las normas que regulan el procedimiento administrativo común**; ya que, la Ley del Procedimiento Administrativo General **regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades**⁷.

⁵ Artículo 72.- Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) Leyes ordinarias;
- b) Leyes de reforma de la Constitución;
- c) Leyes orgánicas;
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política;
- e) Leyes autoritativas de legislación delegada;
- f) Leyes de amnistía;
- g) Leyes demarcatorias;
- h) Resoluciones legislativas;
- i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.

⁶ **Ley 27444.** Título Preliminar, Artículo I.- Ámbito de aplicación de la Ley La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

- 1. El poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados.
- 2. El poder Legislativo;
- 3. El poder Judicial
- 4. Los Gobiernos Regionales
- 5. Los Gobiernos Locales
- 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- 7. Las demás entidades y organismos proyectos y programas del estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
- 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

⁷ Artículo II.- Contenido

- 1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.
- 2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que son tratados expresamente de modo distinto.
- 3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

2.8. Bajo tal contexto, en relación a la Ordenanza N° 376/MM es preciso indicar que los gobiernos locales, como lo es la Municipalidad Distrital de Miraflores, promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, siendo competentes para ejercer sus atribuciones inherentes a su función, conforme a ley. En ese orden, la función normativa de los gobiernos locales debe ser ejercida conforme a ley, de lo cual se concluye que la Municipalidad Distrital de Miraflores al dictar la Ordenanza N° 376/MM, de fecha doce de abril de dos mil doce, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas de la Municipalidad Distrital de Miraflores, debió hacerlo adecuando su contenido a las normas que regulan el procedimiento administrativo común que se encuentran establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, entre ellas la norma contenida en el artículo 231-A de la Ley N° 27444, siendo que este artículo es incorporado por el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1014 publicado el dieciséis de mayo de dos mil ocho; por lo tanto, la Ordenanza citada al establecer que la multa por permitir (a los propietarios o copropietarios de predios) la instalación de estaciones radioeléctricas, transmisoras y/o trancceptoras (antenas de radio difusión, telefónica, tv, etc.) sin autorización municipal asciende a cinco Unidades Impositivas Tributarias (S/. 19,750.00), contraviene la norma obligatoria para todos los niveles de gobierno **al formar parte del ordenamiento general, la cual establece que la cuantía de la multa no podrá exceder el uno por ciento (1%) de valor de la obra o proyecto o el cien por ciento (100%) del monto por concepto de la tasa aplicable por derecho de trámite, en los casos en que no sea aplicable el primer criterio.**

2.9. Del mismo modo, cabe señalar respecto de la autonomía municipal que el Tribunal Constitucional ha señalado: “(...) **10.** *Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0007-2001-AI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que **mediante la autonomía municipal se garantiza el funcionamiento de los gobiernos locales con plena libertad en los ámbitos administrativos, económicos y políticos (entre ellos los legislativos). Es decir,***



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan ejercer las potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía o autosuficiencia, puesto que la autonomía es atribuida y limitada por el propio ordenamiento jurídico. (...) 11. Si bien la Constitución ha establecido que los gobiernos locales gozan de la garantía institucional de la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa, y, además, que son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones, toda vez que, conforme al principio de unidad de la Constitución, ésta debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente⁸. [Énfasis nuestro].

2.10. Justamente en el ejercicio discrecional de las atribuciones que constitucionalmente⁹ se han otorgado a las municipalidades, la legislación municipal, en este caso, la Ordenanza N° 376/MM, no debe contravenir una ley ni ninguna otra norma de alcance nacional, en la medida que no pueden afectar a través de sus actos normativos, ni fin estatal alguno, en otras palabras, las municipalidades no pueden emitir normas que se encuentran en contradicción con los intereses nacionales que emanen de la Constitución¹⁰. Asimismo, debe evaluarse que conforme al artículo VIII de la Ley N° 27972, los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y acorde con la Norma Fundamental, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; donde las competencias y funciones específicas de las municipalidades se verifican en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

2.11. En consecuencia, en virtud del **principio de competencia**, queda claro que a efectos de determinar la cuantía de la sanción de multa que corresponde imponer a la parte demandante, - *por permitir (a los propietarios*

⁸ STC N° 0038-2004-AI/TC.

⁹ Artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ STC N° 00014-2009-PI/TC.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

o copropietarios de predios) la instalación de estaciones radioeléctricas, transmisoras y/o tranceptoras (antenas de radio difusión, telefónica, tv, etc.) sin autorización municipal -, se debe aplicar la norma contenida en el artículo 231-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.12. Ahora bien, sobre el **principio de especialidad**, se debe tener presente que Neves Mujica, señala que la Teoría General del Derecho, ha propuesto tres criterios sucesivos para la determinación de la norma aplicable a un caso en concreto, que son: a) la jerarquía (la norma de rango superior prima sobre la de rango inferior), b) **la especialidad** (norma especial prima sobre la norma general) y c) la temporalidad (la norma posterior prima sobre la norma anterior)¹¹.

2.13. El criterio de la especialidad llama inmediatamente a considerar el artículo 229.2 de la Ley N° 27444 que establece que las disposiciones contenidas en el capítulo referido al procedimiento sancionador se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales y que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en dicho capítulo de la norma. De lo que también se puede colegir que la Administración debe observar la norma antes mencionada y no imponer condiciones o sanciones menos favorables que las previstas en la citada ley, esto es, que no puede imponer multas con montos mayores los señalados en el artículo 231-A de la norma en comento.

2.14. Bajo el esquema argumental glosado en los anteriores considerandos queda claro que para la cuantía de la sanción se debe tener en cuenta las reglas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora prevista por el artículo 231-A de la Ley N° 27444, así como el principio de razonabilidad; así, teniendo en cuenta los antecedentes, corresponde establecer si la Sala Superior incurrió o no en la infracción normativa, alegada por la Empresa recurrente en el recurso de casación.

¹¹ NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho al Trabajo. 1997. ARA Editores. Lima. Página 135.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

2.15. Para tal fin, corresponde tener presente que del recurso de casación interpuesto se desprende que la parte recurrente alega que la sentencia de vista ha realizado una interpretación alejada de la razón de ser del artículo 213-A de la Ley N° 27444 al caso de autos, pues en virtud del principio de razonabilidad en caso de infracciones pasibles de multa por no realizar trámites relativos a autorizaciones y otros procedimientos similares por concepto de instalación de infraestructura para servicios públicos la ley solo establece que se puede sancionar por el uno por ciento (1%) del valor de la obra o proyecto o el cien por ciento (100%) del monto por concepto de trámite y que en el caso de autos la sanción impuesta habría excedido el límite establecido por la norma antes citada y que no puede dejar de aplicarse la misma prefiriendo ordenanzas municipales bajo el argumento de que estas tienen un carácter especial.

2.16. Ahora bien, en autos ha quedado establecido que mediante el Informe Interno N° 2035-2016/EVG-SGFC-GAC/MM se constató que en la azotea del edificio ubicado en Calle Bellavista N° 232 - Miraflores, se encontraban instaladas 14 Antenas; y verificándose la Licencia de Construcción N° 1999-0001308 de fecha veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se aprecia que la misma únicamente autoriza colocar 3 antenas en la azotea, por tanto la infracción generada es en virtud de que la Compañía Inmobiliaria Sori Sociedad Anónima Cerrada permitió la instalación de antenas de transmisión en exceso, sin contar con autorización municipal; infracción para la cual la Ordenanza N° 376-MM establece una multa ascendente al cinco Unidades Impositivas Tributarias, sin embargo, la misma conducta realizada por la parte demandante también puede ser subsumida dentro del supuesto establecido en el citado artículo 231-A de la Ley N° 27444, al tratarse de una obra realizada sin 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, como lo es la instalación de antenas de transmisión.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

2.17. Ahora bien, en la sentencia de vista, tenemos que en ella se ha señalado esencialmente que no resulta aplicable la norma general prevista en el artículo 231-A de la Ley N° 27444, debido a que la demandante no se encuentra dentro del supuesto de dicha ley, debido a que no se dedica a la prestación de uno o más servicios esenciales públicos, tales como agua, potable y alcantarillado, transmisión y distribución eléctrica, alumbrado público, gas natural, telecomunicaciones, dicho razonamiento no es acorde al Decreto Legislativo N° 1014, pues en ningún extremo de la misma, mucho menos en el artículo 231-A en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, hace una distinción exclusiva de quienes se encuentran sujetos a la misma, pues establece genéricamente que se aplica por 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, por tanto no corresponde efectuar una interpretación restrictiva. En ese sentido, se concluye que la Sala Superior, en efecto, ha incurrido en una interpretación errónea del Decreto Legislativo N° 1014, motivos por los que corresponde declarar **fundada** la causal planteada, y actuando en sede de instancia, conformar la apelada que declara fundada en parte la demanda y lo demás que contiene.

III. DECISIÓN

Por tales consideraciones; de conformidad con el artículo 396 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 29364, de aplicación supletoria, declararon: **FUNDADO** el recurso de casación de fecha veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, obrante a fojas doscientos cuarenta y siete, interpuesto por la **Compañía Inmobiliaria Sori Sociedad Anónima Cerrada**; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número cuatro de fecha seis de octubre de dos mil veintiuno, obrante a fojas doscientos treinta y seis, emitida por la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, que **revocó** la sentencia de primera instancia contenida en la resolución número



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 7488-2022
LIMA

ocho de fecha veintiocho de agosto de dos mil veinte, obrante a fojas ciento setenta y ocho, y *actuando en sede de instancia*, **confirmar** la sentencia apelada que declara **fundada en parte** la demanda, y con lo demás que contiene; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley; y *los devolvieron*. **Interviene como ponente la señora Jueza Suprema Gallardo Neyra.** -

SS.

DE LA ROSA BEDRIÑANA

AMPUDIA HERRERA

CARTOLÍN PASTOR

GALLARDO NEYRA

CORANTE MORALES

HHSP/lqh