

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**SUMILLA:** En el campo procesal administrativo, la autoridad administrativa no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, pues le corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción del interés público, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente administrativo, aportados o no por el recurso; pudiendo la autoridad superior que percibe la existencia de vicios o defectos en la resolución de primera instancia recurrir a las técnicas de revisión de oficio, lo que encuentra sustento normativo en los artículos 202° (202.1) y 217° (217.2) de la vigente Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin que ello importe un perjuicio para el administrado.

**Lima, nueve de marzo de dos mil veintiuno**

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

----

**I. VISTA**; la causa número veinticuatro mil cuatrocientos cincuenta y nueve guion dos mil dieciocho LIMA, en audiencia pública a través de la plataforma virtual Google Hangouts Meet llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos Ticona Postigo-Presidente, Yaya Zumaeta, Yalán Leal, Huerta Herrera y Bustamante Zegarra; y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

**1. Objeto de los recursos de casación**

Se trata de los recursos de casación interpuestos el tres y seis de agosto de dos mil dieciocho, por **Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta** y el **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL**, corrientes de fojas seiscientos setenta y nueve a setecientos cinco y de fojas setecientos siete a setecientos quince del expediente principal, respectivamente, contra la **sentencia de vista** contenida en la resolución número cinco de fecha siete de junio de dos mil dieciocho, obrante de fojas seiscientos sesenta y seis a seiscientos setenta y uno del mismo expediente, que revocó la sentencia apelada de primera instancia expedida mediante resolución número diecisiete de fecha tres de mayo de dos mil diecisiete, corriente de fojas quinientos setenta y tres a quinientos ochenta y nueve de los autos principales, que declaró

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

fundadas las demandas acumuladas interpuestas por Telefónica del Perú Sociedad Anónima sobre nulidad de resolución administrativa, y reformándola, las declararon fundadas en parte y, en consecuencia, nulo el artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIP TEL de fecha veinticuatro de octubre de dos mil trece, la Resolución de Gerencia General N° 1006-2013-GG/OSIPTEL de fecha once de diciembre de dos mil trece y la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTEL de fecha seis de febrero de dos mil catorce, ordenando al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL emitir nuevo pronunciamiento sobre la cuantía de la multa que correspondería a la actora por la comisión de la infracción grave tipificada en el tercer párrafo del literal ii) del artículo 43° del Reglamento General de Tarifas, que aquella cuestiona en su recurso de apelación del doce de septiembre de dos mil trece, teniendo en cuenta el artículo 217° de la Ley N° 27444 y lo dispuesto en la sentencia de revisión.

**2. Causales por las que se han declarado procedentes los recursos de casación**

Mediante resoluciones de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, corrientes de fojas ciento ochenta y ocho a ciento noventa y dos y de fojas ciento noventa y tres a ciento noventa y ocho del cuaderno formado en esta Sala Suprema, se declararon **PROCEDENTES** los recursos de casación interpuestos por el **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL** y **Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta**, por las siguientes causales:

**Del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL**

**a) Infracción normativa del numeral 202.1 del artículo 202° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.** Sostiene que la correcta interpretación de la citada disposición señala que puede declararse de oficio la

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

nulidad de actos administrativos aun cuando hayan quedado firmes, y en sentido contrario, se puede declarar de oficio la nulidad de actos administrativos cuando no hayan quedado firmes, por lo que se puede declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo sometido a recurso de apelación (acto a todas luces no firme) dentro de la resolución que lo resuelve; agrega que la nulidad de oficio puede ser declarada por la autoridad administrativa al resolver el recurso de apelación siempre que no se base en los argumentos del administrado apelante, por lo que son los considerandos noveno y décimo de la recurrida los que demuestran cabalmente a partir de una interpretación impropia la infracción incurrida y su consiguiente influencia determinante en la decisión impugnada.

**De Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta**

**b) Infracción normativa de los artículos VII del Título Preliminar, 50° inciso 6, 121° y 122° incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil** . Indica que, en vía judicial centró sus pretensiones en la nulidad de resoluciones emitidas por el OSIPTEL, sin requerir en ningún momento que se ordene a la demandada cómo actuar luego de emitidas dichas resoluciones, pues en ninguno de los expedientes ahora acumulados requirió algo distinto a la nulidad de resoluciones administrativas; sin embargo, de manera inexplicable la sentencia de vista no se limita a declarar las nulidades demandadas, sino que pasa a un siguiente tema, consistente en lo que debe hacer OSIPTEL ante dicha situación, ordenando al demandado la realización de acciones siguiendo las pautas establecidas en la parte considerativa de dicha resolución, lo cual constituye un pronunciamiento *extra petita*, observándose así una divergencia entre el mandato declarativo solicitado y el mandato de condena que la sentencia de vista expide. De igual manera, señala que la sentencia de vista establece que si la segunda instancia administrativa declara la nulidad de la Resolución N° 713-2013-GG y recalcula la multa, no podría aumentar la misma, pero si declara nula dicha resolución la primera instancia sí podría aumentarla; no obstante, la sentencia de vista recurrida no señala cuál es el sustento para llegar a dicho esquema bifurcado, pues hace afirmaciones sin presentar razones para las

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

mismas, y las afirmaciones por sí solas no pueden calificar como motivación, porque esto equivale a obtener una respuesta razonada por el órgano judicial.

**c) *Infracción normativa del artículo 237° numeral 237.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444.*** Señala que, la sentencia de vista se contradice en cuanto a los efectos de la nulidad de una resolución que impone una sanción; así, en un caso luego de la nulidad, la entidad no podría imponer una sanción mayor a aquella contenida en la resolución nula; pero en otro caso (también de nulidad) sí podría hacerlo. La sentencia de vista refiere haber aplicado una interpretación sistemática de los artículos 217° y 237° numeral 237.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, sin embargo, lo que en realidad hizo es una interpretación sesgada y ajena al alcance transversal de la prohibición de reforma en peor, sobre las demás disposiciones que regula el procedimiento administrativo sancionador. Agrega que la sentencia de vista analiza el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, concluyendo que en un caso la nulidad libera a la Administración de respetar la prohibición de reforma en peor, mientras que en el otro, también de nulidad, no se tiene que respetar la prohibición, lo cual no es correcto en ningún caso.

**3. Asunto jurídico en debate**

En el caso particular, la cuestión jurídica en debate consiste en verificar si la sentencia de vista que se impugna ha respetado o no los cánones mínimos de motivación y de congruencia procesal que, como derechos implícitos del derecho continente del debido proceso, debe observarse en todo proceso judicial; y, luego, en su caso, verificar la infracción planteada de las disposiciones administrativas denunciadas.

**II. CONSIDERANDO:**

***Referencias principales del proceso judicial***

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**PRIMERO.-** Para resolver las denuncias planteadas y contextualizar el caso particular, es pertinente iniciar el examen que corresponde a este Supremo Tribunal con el sucinto recuento de las principales actuaciones vinculadas con el desarrollo de la presente causa judicial, en la que existe acumulación de procesos. Así tenemos:

***De las demandas interpuestas por Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta***

***Del Expediente N° 1118-2014***

**1.1. Materialización del ejercicio del derecho de acción**

El veintinueve de enero de dos mil catorce la empresa Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta (*en adelante Telefónica del Perú*), acudió al órgano jurisdiccional interponiendo demanda sobre nulidad de resolución administrativa, obrante de fojas trescientos sesenta y ocho a trescientos ochenta y siete del expediente principal, subsanada mediante escrito corriente a fojas cuatrocientos uno del mismo expediente, planteando el siguiente **petitorio**: **Pretensión Principal**: *se declare la nulidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL, en el extremo que resuelve declarar la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL.* **Pretensión accesoría**: *se declare la nulidad de todas las resoluciones administrativas que se hayan emitido o se emitan sobre la base de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL.*

Expone como fundamentos principales de su petitorio lo siguiente: **a)** el extremo resolutivo de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL, que declara la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL, para que la Gerencia General determine el monto de la multa a imponer por la comisión de la infracción imputada, vulnera el principio de reforma en peor; **b)** conforme a dicho principio tanto en sede judicial como en sede administrativa el

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

órgano que resuelve el recurso de apelación no puede empeorar la situación en la que se encontraba el impugnante antes de interponer su recurso, y en ese sentido no se debió ordenar que le imponga una multa mayor a la que ya se le había impuesto; y, **c)** el Consejo Directivo no solo ha desestimado el recurso de apelación, sino que ha ordenado que la multa que impugnó mediante dicho recurso sea mayor, vulnerando abiertamente el aludido principio.

**1.2 Contestación a la demanda**

La entidad demandada **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL**, mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, obrante de fojas cuatrocientos setenta y ocho a quinientos seis del expediente principal, **absuelve la demanda**, pretendiendo que ésta sea declarada infundada.

Sostiene como argumentos principales de su contradictorio que: **a)** la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL no concluye el procedimiento administrativo, por cuanto al declarar la nulidad parcial de la Resolución de Gerencia General N° 713-2013-GG/OSIPTEL retrotrae el procedimiento administrativo hasta primera instancia, donde nuevamente la Gerencia General emitió resolución, la cual nuevamente fue apelada; **b)** la demanda deberá ser declarada improcedente por cuanto se está impugnando una resolución que no ha causado estado; **c)** se aplicó a la demandante el régimen de beneficios de reducción de multa, sin que esta se encuentre en los supuestos de hecho para que le sea aplicado, lo cual afecta el interés público en la medida que afecta el principio de legalidad; además, ello no genera incentivos para un pronto cumplimiento del ordenamiento jurídico y una oportuna reversión de los efectos dañosos a los usuarios, derivados de la conducta infractora; y, **d)** la causal de nulidad ha sido la contravención al artículo 18° del Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones (*RFIS*), que contiene el régimen de reducción de multa, mas no se discute la correcta imposición de una sanción administrativa, al haber quedado

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

probada la comisión de la infracción al tercer párrafo del literal ii) del artículo 43° del Reglamento de Tarifas.

**1.3. Dictamen Fiscal Provincial**

La Quinta Fiscalía Provincial Civil de Lima mediante Dictamen N° 1010-2014, presentado el veintidós de diciembre de dos mil catorce, corriente de fojas quinientos catorce a quinientos dieciséis vuelta del expediente principal, opina porque se declare fundada la demanda contencioso administrativa.

***Del Expediente N° 3366-2014***

El doce de mayo de dos mil catorce *Telefónica del Perú* acudió al órgano jurisdiccional interponiendo demanda sobre nulidad de resolución administrativa, obrante de fojas veintiocho a cuarenta y cuatro del expediente principal, planteando el siguiente **petitorio**: **Pretensión Principal**: *se declare la nulidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSI PTEL de fecha seis de febrero de dos mil catorce, que confirma en última instancia administrativa la multa de 51 Unidades Impositivas Tributarias.* **Pretensión accesoria**: *se declare la nulidad de todas las resoluciones administrativas que se hayan emitido o se emitan sobre la base de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSI PTEL.*

Expone como fundamentos principales de su petitorio lo siguiente: **a)** La Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIP TEL, en su extremo resolutivo, declara la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL (su artículo 3 que le impone una multa de 31 Unidades Impositivas Tributarias), para que la Gerencia General determine el monto de la multa a imponer por la comisión de la infracción imputada, monto que de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de dicha resolución tendría que ser superior al monto apelado; es decir, mediante dicha nulidad de oficio el Consejo Directivo del órgano regulador ha resuelto el recurso de apelación

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

ordenando empeorar su situación, vulnerando el principio de reforma en peor; y, **b)** lo ordenado por Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL fue cumplido mediante la Resolución N° 1006-2013-GG/OSIPTEL de fecha once de diciembre de dos mil trece, a través de la cual la Gerencia General del OSIPTEL impone a Telefónica del Perú una multa de 51 Unidades Impositivas Tributarias, contra la cual interpuso recurso de apelación, que fue resuelto mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTEL, que confirma la multa de 51 Unidades Impositivas Tributarias impuesta.

**1.4 Contestación a la demanda**

La entidad demandada **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL**, mediante escrito presentado el siete de agosto de dos mil catorce, obrante de fojas cincuenta y cinco a ochenta y dos del expediente principal, **absuelve la demanda**, pretendiendo que ésta sea declarada infundada.

Sostiene como argumentos principales de su contradictorio que: **a)** lo analizado por el Consejo Directivo respecto al cumplimiento de los presupuestos para la correcta aplicación del régimen de beneficios recogido en el artículo 18° del RFIS, no constituye vulneración alguna, pues de dicho análisis se pudo verificar que no se había acreditado la concurrencia de dichos presupuestos para que Telefónica del Perú pueda favorecerse con la reducción de la multa; **b)** la decisión anulatoria implicaba retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que se produjo el vicio de nulidad, es decir hasta el momento en que la primera instancia debía determinar el monto de la multa a imponer, lo que finalmente realizó la Gerencia General a través de la Resolución N° 1006-2013-GG/OSIPTEL; y, **c)** en otros términos, es por las razones jurídicas y de interés público que se justifica la nulidad de oficio parcial declarada, al haberse tornado inexistente el acto de graduación e imposición de la sanción, debiendo la Gerencia General emitir un nuevo pronunciamiento sobre el particular.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**1.5. Dictamen Fiscal Provincial**

La Décimo Segunda Fiscalía Provincial Civil de Lima mediante Dictamen N° 980-2014-12FPC-DFL, presentado el trece de noviembre de dos mil catorce, corriente de fojas noventa y tres a noventa y seis del expediente principal, opina porque se declare fundada la demanda contencioso administrativa.

**1.6. Sentencia de primera instancia**

Mediante **resolución número diecisiete** de fecha tres de mayo de dos mil diecisiete, obrante de fojas quinientos setenta y tres a quinientos ochenta y nueve de los autos principales, el Décimo Segundo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia Lima emite **sentencia de primera instancia**, declarando **fundada las demandas acumuladas**, y en consecuencia **nulas** la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/ OSIPTEL de fecha seis de febrero de dos mil catorce y la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL de fecha veinticuatro de octubre de dos mil trece, únicamente en el extremo del artículo 3 de su parte resolutive, así como de todas las resoluciones que se hayan emitido o emitan sobre la base de las referidas resoluciones, debiendo entenderse que mantendrá su vigencia la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL y el respectivo recurso de apelación interpuesto sobre la base de la misma.

Se funda la decisión judicial exponiéndose principalmente que: **a)** independientemente de la figura o mecanismo procesal utilizado en la vía administrativa (nulidad de oficio), la entidad demandada puso a Telefónica del Perú en una situación más desfavorable a la sanción impuesta inicialmente, tanto más si la administrada ya había interpuesto recurso de apelación contra la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL; **b)** conforme al artículo 202° de la Ley N° 27444, la Administración puede declarar la nulidad de oficio de sus actos, incluso cuando hayan quedado firmes, siempre y cuando agraven el interés público y se encuentre dentro del plazo establecido por la misma ley, sin embargo dicha

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

facultad no enerva el derecho de defensa del administrado como parte del debido proceso administrativo; y, **c)** en autos ha quedado acreditado que las Resoluciones de Consejo Directivo impugnadas se han emitido contraviniendo el artículo 10° de la Ley N° 27444, correspondiendo estimar las demandas de los procesos acumulados.

**1.7. Ejercicio del derecho a la impugnación**

Mediante escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, obrante de folios quinientos noventa y cuatro a seiscientos once del expediente principal, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones interpone recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que declaró fundadas las demandas acumuladas.

Son agravios principales del recurso vertical los siguientes: **a)** no se contraviene el principio de reforma en peor, considerando que en este caso el Consejo Directivo no resolvió el recurso de apelación presentado por la entonces administrada, sino que revisó la actuación de la primera instancia, considerando que ambos son organismos autónomos y que pueden llegar a tener criterios diferentes, siendo que la declaración de nulidad no se basó en criterios sino en la verificación de los requisitos de nulidad; y, **b)** al retrotraerse el procedimiento administrativo hasta antes de la emisión de la resolución de primera instancia, el administrado tenía la facultad de ejercer su derecho de defensa y quedó a salvo su derecho a la doble instancia, el cual fue ejercido nuevamente, por lo que no puede alegar vulneración al debido procedimiento administrativo, máxime si la demandante a lo largo del proceso no acredita cuál fue la defensa que no pudo ejercer.

**1.8. Dictamen Fiscal Superior**

La Segunda Fiscalía Superior Civil y Contencioso Administrativo de Lima con fecha siete de diciembre de dos mil diecisiete, presenta el Dictamen N° 2307-2017-MP-

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

FN-2ªFSCYCAL corriente de fojas seiscientos veintitrés a seiscientos treinta y uno de los autos principales, **opinando** porque se confirme la sentencia apelada.

**1.9. Sentencia de segunda instancia**

La Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante **resolución número cinco** de fecha siete de junio de dos mil dieciocho, obrante de fojas seiscientos sesenta y seis a seiscientos setenta y uno del expediente principal, **revoca** la sentencia apelada que declara fundadas las demandas acumuladas y, reformándola, las declara **fundadas en parte, y en consecuencia:** (...) *NULO el artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL del 24 de octubre del 2013, la Resolución de Gerencia General N° 1006-2013-GG/OSIPTEL del 11 de diciembre del 2013 y la Resolución de Consejo Directivo N° 02 1-2014-CD/OSIPTEL del 6 de febrero del 2014; ORDENA al demandado OSIPTEL emita nuevo pronunciamiento sobre la cuantía de la multa que correspondería a la actora por la comisión de la infracción grave tipificada en el tercer párrafo del literal ii) del artículo 43 del Reglamento General de Tarifas, que aquélla cuestiona en su recurso de apelación del 12 de setiembre del 2013, teniendo en cuenta el artículo 217 de la Ley N° 27444 y lo dispuesto en la presente sentencia, e INFUNDADA la demanda en lo demás que contiene; sin costas ni costos.*

Constituyen argumentos principales de la decisión superior los siguientes: **a)** de una interpretación sistemática de lo previsto por los artículos 217°, 202° y 237° de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444, se desprende que la autoridad jerárquica superior al resolver un recurso de apelación, tiene la facultad de declarar la nulidad del acto administrativo impugnado y resolver el fondo del asunto si cuenta con elementos suficientes para ello, o disponer se reponga el procedimiento al momento en que el vicio se produjo; asimismo tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio de actos administrativos que hayan quedado firmes y agraven el interés público; **b)** de otro lado, la Administración tiene la facultad de resolver el recurso de apelación a la sanción estimando o

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

desestimándolo o anular el acto administrativo, resolviendo el fondo del asunto si cuenta con elementos para ello, pero en caso se pronuncie sobre la sanción en tales supuestos, no debe imponer sanción más grave al impugnante (prohibición de reforma en peor), sin embargo cuando el órgano inferior emita un nuevo pronunciamiento sobre la sanción ante una declaración previa de nulidad de acto administrativo, la prohibición de reforma en peor no se configura, al no existir impugnación de sanción sino ejercicio de la facultad sancionadora de la Administración; **c)** sin embargo, no correspondía declarar la "nulidad de oficio" parcial, porque tal acto administrativo en dicho extremo no quedó firme, precisamente por haberse interpuesto recurso de apelación a la multa de 31 Unidades Impositivas Tributarias; procedía, en su caso, que la demandada declare la nulidad en tal extremo y pronunciarse sobre el fondo del asunto (cuantía de la multa) si se contaba con elementos suficientes, conforme al numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, pero sin vulnerar la prohibición de reforma en peor, o disponer se reponga el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, en este caso, para la emisión de nuevo pronunciamiento sobre la cuantía de la multa por el inferior jerárquico facultado, quien no está sujeto a tal prohibición al haberse anulado el pronunciamiento sobre la cuantía de la multa y no existir recurso impugnatorio del administrado.

***Anotaciones acerca del recurso de casación***

**SEGUNDO.-** Contextualizado el caso, es pertinente hacer referencia sobre los alcances del recurso extraordinario de casación, que delimitan la actividad casatoria de esta Sala Suprema. Así:

**2.1.** El recurso de casación tiene por fines la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

Suprema de Justicia de la República, conforme lo precisa el artículo 384° del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364. En materia de casación es factible el control de las decisiones jurisdiccionales, con el propósito de determinar si en ellas se han infringido o no las normas que garantizan el derecho al proceso regular, teniendo en consideración que este supone el cumplimiento de los principios y garantías que regulan al proceso como instrumento judicial, precaviendo sobre todo el ejercicio del derecho a la defensa de las partes en conflicto.

**2.2.** El recurso extraordinario de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho, partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No basta la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial sobre el resultado de lo decidido. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, debe precisarse que ésta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni a la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, constituyendo antes bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

**2.3.** Por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso<sup>1</sup>, debiendo sustentarse en aquellas previamente señaladas en la ley, pudiendo por ende interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, así como la falta de congruencia de lo

---

<sup>1</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo, Principios de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1979, página 359.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

decidido con las pretensiones formuladas por las partes y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a infracciones en el proceso<sup>2</sup>, por lo que en tal sentido si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que éstas pueden darse en la forma o en el fondo.

**2.4.** En el caso concreto se han declarado procedentes los recursos de casación por causales de infracción normativa procesal y material, correspondiendo en primer lugar proceder con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal, desde que si por ello se declarara fundado el recurso, su efecto nulificante implicaría la anulación de lo actuado hasta donde se advirtiera el vicio, con disposición, en su caso, de un nuevo pronunciamiento por el respectivo órgano de instancia, en cuyo supuesto carecerá de objeto emitir pronunciamiento sobre las restantes infracciones normativas invocadas por los recurrentes en los escritos de su propósito; y, si por el contrario, se declarara infundada la referida infracción procesal, corresponderá emitir pronunciamiento respecto a las restantes causales casatorias.

***Evaluación de la causal de naturaleza procesal***

**TERCERO.-** La revisión de la infracción normativa procesal resumida en el ***acápito b)*** del apartado 2 de la Sección I de este pronunciamiento ***-Infracción normativa de los artículos VII del Título Preliminar, 50° inc iso 6, 121° y 122° incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil-***, vinculadas con la garantía jurisdiccional de la motivación y congruencia de las resoluciones judiciales, amerita traer a colación algunos apuntes legales, doctrinales y jurisprudenciales sobre los principios constitucionales implicados, que permitirán una mejor labor casatoria de este Supremo Tribunal. Así tenemos:

**3.1.** El artículo 139° inciso 5 de la Constitución Política del Estado, en concordancia con los invocados artículos VII del Título Preliminar, 50° inciso 6, 121° y 122° incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil, fija como principio y derecho

---

<sup>2</sup> De Pina Rafael, Principios de Derecho Procesal civil, Ediciones Jurídicas Hispano Americanas, México D.F., 1940, página 222.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

de la función jurisdiccional la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan. Tal exigencia de motivación suficiente garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, y no de una arbitrariedad de los magistrados, por lo que en ese entendido es posible afirmar que una resolución que carezca de motivación suficiente no solo infringe normas legales, sino también principios de nivel constitucional<sup>3</sup>.

**3.2.** El proceso regular en su expresión de motivación escrita de las resoluciones judiciales, entiende que una motivación defectuosa puede expresarse en los siguientes supuestos: **a) Falta de motivación propiamente dicha**: cuando se advierte una total ausencia de motivación en cuanto a la decisión jurisdiccional emitida en el caso materia de conflicto, sea en el elemento fáctico y/o jurídico; **b) Motivación aparente**: cuando el razonamiento en la sentencia sea inconsistente, sustentado en conclusiones vacías que no guardan relación con el real contenido del proceso; **c) Motivación insuficiente**: cuando se vulnera el principio lógico de la razón suficiente, es decir que el sentido de las conclusiones a las que arriba el juzgador no se respaldan en pruebas fundamentales y relevantes, de las cuales éste debe partir en su razonamiento para lograr obtener la certeza de los hechos expuestos por las partes y la convicción que lo determine en un sentido determinado, respecto de la controversia planteada ante la judicatura; y, **d) Motivación defectuosa en sentido estricto**: cuando se violan las leyes del hacer/pensar, tales como de la no *contradicción* (*nada puede ser y no ser al mismo tiempo*), la de *identidad* (*correspondencia de las conclusiones a las pruebas*), y la del *tercio excluido* (*una proposición es verdadera o falsa, no hay tercera opción*), entre otros, omitiendo los principios elementales de la lógica y la experiencia común.

---

<sup>3</sup> El Tribunal Constitucional en el Expediente N° 1480-2006-AA/TC ha puntualizado que: "(...) el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo y decididas por los jueces ordinarios".

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**3.3.** La exigencia de motivación suficiente garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, facilitando la crítica interna y el control posterior de las instancias revisoras<sup>4</sup>, todo ello dentro de la *función endoprocesal de la motivación*. Paralelamente, permite el control democrático de los Jueces que obliga, entre otros hechos, a la publicación de la sentencia, a la inteligibilidad de la decisión y a la autosuficiencia de la misma<sup>5</sup>. En tal virtud, los destinatarios de la decisión no son solo los justiciables, sino también la sociedad, en tanto los juzgadores deben rendir cuenta a la fuente de la que deriva su investidura<sup>6</sup>, todo lo cual se presenta dentro de la *función extraprocesal de la motivación*.

Por ello, **la justificación racional de lo que se decide es interna y externa**. La primera gravita en comprobar que el paso de las premisas a la conclusión es lógicamente *-deductivamente-* válido, sin importar la validez de las propias premisas. La segunda, justificación externa, gravita en controlar la adecuación o solidez de las premisas<sup>7</sup>, lo que admite que las normas contenidas en la premisa normativa sean normas aplicables en el ordenamiento jurídico y que la premisa fáctica sea la expresión de una proposición verdadera<sup>8</sup>. En esa perspectiva, la justificación externa requiere: a) que toda motivación sea congruente, por lo que no cabe que sea contradictoria; b) que toda motivación sea completa, debiendo motivarse todas las opciones; y, c) que toda motivación sea suficiente, siendo necesario expresar las razones jurídicas que garanticen la decisión<sup>9</sup>.

**3.4.** Además, tenemos que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación se concretiza logrando su vigencia efectiva, siempre y cuando se vislumbre una adecuada argumentación jurídica del órgano jurisdiccional: i) delimitando con precisión el problema jurídico que se derive del análisis del caso

<sup>4</sup> ALISTE SANTOS, Tomás Javier. La Motivación de las resoluciones judiciales. Marcial Pons. Madrid-Barcelona-Buenos Aires. Página 157-158. Guzmán, Leandro. Derecho a una sentencia motivada. Editorial Astrea, Buenos Aires-Bogotá 2013, páginas 189-190

<sup>5</sup> IGARTUA SALAVERRIA, Juan. El razonamiento en las resoluciones judiciales. Palestra-Temis, Lima-Bogotá 2014, página 15.

<sup>6</sup> La motivación de la sentencia civil. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2006, páginas 309-310.

<sup>7</sup> ATIENZA, Manuel, "Las razones del Derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales. En <http://razonamientojuridico.blogspot.com>.

<sup>8</sup> MORESO, Juan José y Vilajosana, Josep María. Introducción a la Teoría del Derecho. Madrid, Marcial Pons Editores, página 184.

<sup>9</sup> IGARTUA SALAVERRIA, Juan. Ob. Cit., página 26.



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

concreto; ii) desarrollándose de modo coherente y consistente la justificación de las premisas jurídicas aplicables, argumentando respecto a la aplicación e interpretación de dichas normas al caso; iii) justificando las premisas fácticas derivadas de la valoración probatoria; y, iv) observando la congruencia entre lo pretendido y lo decidido. Al evaluar la justificación interna del razonamiento en la motivación de las resoluciones judiciales, se incide en el control del aspecto lógico de la sentencia<sup>10</sup>, consistente en la evaluación del encadenamiento de los argumentos expuestos, esto es verificando el vínculo y relación de las premisas normativas y su vinculación con las proposiciones fácticas acreditadas que determinará la validez de la inferencia, lo que implica el control de la subsunción, o ponderación, que culminará en la validez formal de la conclusión en la resolución judicial.

**3.5.** De lo anotado se evidencia entonces que este derecho no solo tiene relevancia en el ámbito del interés particular, correspondiente a las partes involucradas en la discusión con relevancia jurídica, sino que también juega un papel esencial en la idoneidad del sistema de justicia en su conjunto, pues no debe olvidarse que una razonable motivación de las resoluciones constituye una de las garantías del proceso judicial, directamente vinculada con la vigilancia pública de la función jurisdiccional, por la cual se hace posible conocer y controlar las razones por las que el Juez ha decidido una controversia en un sentido determinado, implicando, en ese sentido, un elemento limitativo de los supuestos de arbitrariedad. Por esta razón su vigencia específica en los distintos tipos de procesos ha sido desarrollada por diversas disposiciones de carácter legal, como los mencionados artículos 50° inciso 6, 121° y 122° inciso 3 del Código Procesal Civil, que exigen al juzgador que la decisión adoptada cuente con una exposición ordenada y precisa de los hechos y el derecho que la justifican.

***El control de las decisiones jurisdiccionales y el debido proceso aplicados al caso concreto***

---

<sup>10</sup> En: Martínez, David (2007) Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa. Marcial Pons, Madrid, página 39, "Una decisión está internamente justificada si y sólo si entre las premisas utilizadas y la conclusión del razonamiento existe una conexión lógica (la conclusión se deduce lógicamente de las premisas, mediante un razonamiento válido).

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**CUARTO.-** En atención al marco glosado en los anteriores considerandos, tenemos que para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho al debido proceso, en su elemento esencial de motivación, el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que sirvieron de sustento a la misma, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación.

**4.1.** Atendiendo a los aspectos doctrinales y jurisprudenciales evocados en el anterior considerando, se desprende de la revisión integral de la sentencia materia de casación, que la misma ha respetado el principio de motivación de las resoluciones judiciales y congruencia, toda vez que se ha delimitado el objeto de pronunciamiento, como se desprende del tercer fundamento de la referida sentencia, y ha cumplido con emitir decisión sobre los agravios denunciados en el recurso de apelación, los que previamente ha identificado en la sección *argumentos de la apelación*, como así se desprende del desarrollo lógico jurídico que emerge a partir de su octavo fundamento, no sin antes haber trazado el marco normativo relacionado a lo que es asunto de controversia, como se desprende del cuarto, quinto y sexto fundamento de la propia sentencia.

**4.2.** Se trasluce entonces que para absolver los agravios planteados en el recurso de su propósito, la Sala de mérito efectuó una valoración de los hechos producidos en sede administrativa y judicial, además de haber justificado las **premisas fácticas** *(Telefónica del Perú pretende la nulidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTel del 6 de febrero del 2014 que confirma en última instancia administrativa la multa de 51 UIT. Accesoriamente, pretende la nulidad de todas las resoluciones administrativas que se hayan emitido o se emitan en base a lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTel del 6 de febrero del 2014. (...)* pretende la nulidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTel, en el extremo contenido en el artículo 3 de la parte resolutive que declara la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTel que impone multa de 31 UIT y,

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

*accesoriamente, pretende la nulidad de todas las resoluciones administrativas que se hayan emitido o se emitan en base a lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIP TEL), así como las **premisas jurídicas** (artículo 148° de la Constitución Política del Perú, artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, artículos 1° y 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión en los Servicios Públicos, artículos 24° y 25° de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de la Inversión Privada de Telecomunicaciones, y artículos 202°, 217° y 237° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General), que le han permitido llegar a la **conclusión** que no correspondía declarar la "nulidad de oficio" parcial porque tal acto administrativo (Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL) en dicho extremo no quedó firme, precisamente por haberse interpuesto recurso de apelación a la multa de 31 Unidades Impositivas Tributarias; procedía, en su caso, según indica, que la entidad demandada declare la nulidad en tal extremo y pronunciarse sobre el fondo del asunto -cuantía de la multa- si se contaba con elementos suficientes conforme al numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, pero sin vulnerar la prohibición de reforma en peor, o disponer se reponga el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, en este caso, para la emisión de nuevo pronunciamiento sobre la cuantía de la multa por el inferior jerárquico facultado, quien no está sujeto a tal prohibición, al haberse anulado el pronunciamiento sobre la cuantía de la multa y no existir recurso impugnatorio del administrado. En ese escenario queda claro que la justificación interna que fluye de la recurrida ha sido lógicamente correcta.*

**4.3.** Ahora bien, en torno a la *justificación externa* de la decisión superior, este Supremo Tribunal considera que la realizada por la Sala de alzada es adecuada, desde que las premisas fácticas y jurídicas invocadas en el apartado anterior contienen proposiciones verdaderas y normas aplicables en el ordenamiento jurídico nacional, siendo apropiadas para resolver la materia en controversia, habiéndose absuelto el grado de acuerdo a los agravios que sustentaron la pretensión impugnatoria, en el marco de la competencia funcional que otorga el

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

artículo 370° del Código Procesal Civil. En esa perspectiva, y sin perjuicio que el criterio adoptado por la Sala Superior sea correcto o no, la sentencia recurrida en casación explica y justifica las premisas factuales y jurídicas elegidas por el Colegiado de mérito, cumpliendo así con la exigencia de logicidad de la resolución examinada; por ello mismo, no se observa que la Sala Superior haya incurrido en infracción a los artículos VII del Título Preliminar, 50° inciso 6, 121° y 122° incisos 3 y 4 del Código Procesal Civil, deviniendo la causal bajo examen en **infundada**.

***Evaluación de las causales casatorias sobre disposiciones administrativas***

**QUINTO.-** Habiéndose analizado y desestimado la causal de naturaleza procesal, nos encontramos habilitados para emitir pronunciamiento sobre las denuncias casatorias descritas en los **acápites a) y c)** del apartado 2 de la Sección I de la parte expositiva del presente pronunciamiento

***Análisis de la infracción normativa del numeral 202.1 del artículo 202° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (vigente a la fecha de ocurridos los hechos)***

**SEXTO.-** El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones sostiene básicamente que: (i) la correcta interpretación de la citada disposición orienta a que puede declararse de oficio la nulidad de actos administrativos aun cuando hayan quedado firmes, y en sentido contrario, se puede declarar de oficio la nulidad de actos administrativos cuando no hayan quedado firmes, por lo que se puede declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo sometido a recurso de apelación (acto a todas luces no firme) dentro de la resolución que lo resuelve; (ii) la nulidad de oficio puede ser declarada por la autoridad administrativa al resolver el recurso de apelación siempre que no se base en los argumentos del administrado apelante; y, (iii) son los considerandos noveno y décimo de la recurrida los que demuestran cabalmente a partir de una interpretación impropia la infracción incurrida y su consiguiente influencia determinante en la decisión impugnada.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

***De la revisión -de oficio- de los actos en vía administrativa***

**6.1.** El artículo 202º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, recoge la potestad de invalidación de la administración, previendo que:

***Artículo 202.- Nulidad de oficio***

***202.1*** En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público (...).

**6.2.** Así, la citada disposición prevé la potestad de autotutela de la Administración Pública para declarar en su propia vía, de oficio, la nulidad de sus actos viciados, invocando incluso como causales de nulidad sus propias deficiencias, tanto más si la Administración se encuentra sujeta al principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, según el cual se exige que las autoridades administrativas actúen con respeto a la Constitución Política del Estado, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas, de tal manera que puedan ser capaces de responder jurídica y políticamente por sus actos.

**6.3.** Por su parte, el numeral 217.2 del artículo 217º de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444, señala lo siguiente:

***Artículo 217.- Resolución***

***(...)***

***217.2*** Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**6.4.** La disposición descrita prevé la facultad de la Administración Pública para declarar de oficio la nulidad total o parcial de sus propios actos administrativos, previniendo la posibilidad de que el órgano de la Administración que actúa como instancia revisora, pueda pronunciarse confirmando un extremo y respecto a otro declarar su nulidad, si se verifica la existencia de un vicio procesal insalvable.

**6.5.** Sobre la congruencia en el procedimiento administrativo, Juan Carlos Morón Urbina sostiene que: “(...) **En el campo procesal administrativo, la aplicación de esta figura, presenta sus matices propios, ya que el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los intereses públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso, es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas. En general, la promoción del procedimiento recursal no produce el efecto delimitador del contenido de las subsiguientes actuaciones procesales, como sucede en el proceso judicial. Por ello, la Administración debe pronunciarse no sólo sobre lo planteado en el recurso sino también sobre otros aspectos que pudieran haber surgido durante la tramitación del expediente, provengan del escrito inicial, de modificaciones cuantitativas o cualitativas posteriores al recurso, o de la información oficial a que se tuviere acceso y consten en el expediente (...)**”<sup>11</sup> (énfasis de este Colegiado Supremo).

**6.6.** En relación al principio de impulso de oficio conocido como principio de oficialidad, el citado administrativista, ahora comentando tal principio, sostiene

---

<sup>11</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica; 7ma edición 2008, página 586.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

*que: A las autoridades corresponde impulsar, dirigir y ordenar cualquier procedimiento administrativo sometido a su competencia hasta esclarecer las cuestiones involucradas, aun cuando se trate de procedimientos iniciados por el administrado. (...). El fundamento del deber del principio de oficialidad aparece en la necesidad de satisfacer el interés público inherente, de modo directo o indirecto, mediato o inmediato, en todo procedimiento administrativo, (...). la oficialidad impone a los agentes cumplir las siguientes acciones concretas: (...) - subsanar cualquier error u omisión que advierta en el procedimiento<sup>12</sup>.*

**6.7.** En ese sentido, debemos señalar que los procedimientos administrativos sancionadores de oficio, entre otros, a cargo de los organismos reguladores, se inician bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia, utilizando para ello las facultades y competencias que el marco normativo especial les han conferido para el normal desarrollo de tales potestades.

**6.8.** Ahora bien, del procedimiento administrativo que es materia de análisis, se advierte que por Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL de fecha veinticuatro de octubre del dos mil trece, en su artículo 3 se declaró la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL, en el extremo de la cuantía de la multa de 31 Unidades Impositivas Tributarias impuesta a Telefónica del Perú, por la comisión de la infracción grave tipificada en el tercer párrafo del literal ii) del artículo 43° del Reglamento General de Tarifas, tras considerar que existió aplicación indebida del régimen de beneficios contenido en el artículo 18° del Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones-RFIS, por no haber cumplido con los presupuestos para dicho propósito, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento de la emisión de la resolución nulificada parcialmente, para que la Gerencia General determine el monto de la multa a imponer por la comisión de dicha infracción, situación que merecía ser analizada por la Gerencia General del OSIPTEL al momento de fijarse la cuantía de la multa a imponerse.

---

<sup>12</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Ob. Cit. página. 69.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**6.9.** Como se aprecia entonces, de acuerdo a los alcances de los artículos 202° y 217° de la Ley N° 27444, esta Sala Suprema considera que: **(i)** la instancia revisora en sede administrativa -Consejo Directivo del OSIPTEL- no se encontraba restringida a valorar únicamente aquellas cuestiones jurídicas que le fueron planteadas por Telefónica del Perú en su recurso administrativo de apelación, sino que podía pronunciarse sobre otros aspectos o cuestiones surgidas durante la tramitación del procedimiento administrativo, con el objeto de revisar la legalidad de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL (la condición -para el ejercicio de la potestad revisora- no es que el acto haya quedado firme, sino que se haya emitido y advertido vicios de nulidad); **(ii)** en atención a dichas potestades, el Consejo Directivo del OSIPTEL a través de la Resolución N° 146-2013-CD/OSIPTEL ordenó válidamente un nuevo pronunciamiento de la Gerencia General, por haberse determinado que lo resuelto en el extremo examinado no se ajustaba a ley (se había contravenido el principio de legalidad), lo que no implica de modo alguno que la resolución administrativa incurra en incongruencia o haya puesto a la entonces administrada en una situación de desventaja, sino que tal decisión derivó, como se ha precisado, como proyección de su potestad de revisión de oficio, deber de oficialidad y satisfacción del interés público; y, **(iii)** para declarar la nulidad parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL, el Consejo Directivo no lo hizo en virtud de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la entonces administrada, o como consecuencia de su análisis, sino en ejercicio de su potestad de revisión de oficio a la actuación del órgano de primera instancia, que había incurrido en causal de nulidad por haber atribuido indebidamente a la empresa infractora un beneficio para la reducción de la sanción a imponer, que no le correspondía.

**6.10.** En ese orden argumental, este Colegiado Supremo considera errado el criterio asumido por la Sala Superior de mérito al concluir que: NOVENO: (...) *al disponerse la nulidad de oficio parcial en el cuestionado artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 146-2013-CD/OSIPTEL del 24 de octubre del 2013, se ha contravenido el Principio de Legalidad y los artículos 202 numeral 202.1 y 217*



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

*numeral 217.2 de la Ley N° 27444 e incurrido en causal de nulidad previsto en el artículo 10 inciso 1) de dicha norma que corresponde declarar, no habiéndose verificado que la Administración haya vulnerado las normas de carácter administrativo a las que se ha venido haciendo referencia, habiendo procedido por el contrario el Organismo regulador en estricta observancia de ellas, por lo que el recurso de casación interpuesto por el referido Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL, es **fundado**.*

***Análisis de la infracción normativa del numeral 237.3 del artículo 237° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (vigente a la fecha de ocurridos los hechos)***

**SÉPTIMO.-** La empresa Telefónica del Perú sostiene la incursión en tal infracción afirmando principalmente que se ha incurrido en una interpretación sesgada y ajena al alcance transversal de la prohibición de reforma en peor, sobre las demás disposiciones que regula el procedimiento administrativo sancionador; agrega que se analiza el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, concluyendo que en un caso la nulidad libera a la Administración de respetar la prohibición de reforma en peor, mientras que en el otro, también de nulidad, no se tiene que respetar la prohibición, lo cual no sería correcto en ningún caso.

**7.1.** Al respecto, el numeral 237.3 del artículo 237° de la citada Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, regula lo siguiente:

***Artículo 237.- Resolución***

***(...)***

***237.3*** Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

**7.2.** La indicada disposición tiene prevista la prohibición de imponer una sanción más grave a la que está siendo recurrida, previniendo taxativamente que cuando el infractor sancionado recurra una resolución de sanción, no se podrá determinar la

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

imposición de sanciones más graves. Al respecto, el Tribunal Constitucional nacional ha dejado establecido que: (...) *la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o reformatio in peius debe entenderse como una garantía que **proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador** y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación*<sup>13</sup> (énfasis de este Colegiado Supremo). De otro lado, Morón Urbina, sobre el tema en análisis sostiene que la reforma peyorativa: “(...) *es la reforma del acto administrativo en perjuicio del recurrente, quien ve agravada su situación o estatus obtenida por la primera resolución, que ha sido objeto de su propio recurso. La mencionada regla se fundamenta en el necesario contradictorio que debe respetarse en todo procedimiento recursal, de tal modo que de no haber este límite, el recurrente no tendría oportunidad de aducir argumentos para impedir la imposición de una sanción más grave a la recurrida. (...) lo que busca es proteger al administrado, pero no anular la potestad superior de revisión. Por ello, la autoridad superior que percibe la existencia de vicios o defectos en la resolución del inferior, puede recurrir a las técnicas de revisión de oficio (nulidad de oficio, revocación, etc.) o disponer la instauración de un procedimiento de oficio*<sup>14</sup>.

**7.3.** Así pues, conforme al marco normativo, jurisprudencial y doctrinal, con la prohibición de la reforma peyorativa se impide que la Administración, en caso de que el infractor sancionado recurra o impugne la resolución resultante de un procedimiento sancionador, pueda empeorar su actual situación, evitando que al momento de emitir pronunciamiento respecto de los recursos administrativos se agrave la sanción impuesta al infractor; es decir, impide ante la imposición de una sanción, empeorar aún más la situación jurídica del administrado ya resuelta por un acto administrativo que ha sido recurrido, sin que ello importe mutilar al órgano revisor de la potestad de revisión de oficio, como ya se ha dejado establecido.

**7.4.** En ese sentido, si bien la norma contenida en el numeral 237.3 del artículo 237° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, previene que cuando el

---

<sup>13</sup> EXP. N° 1803-2004-AA/TC-Fundamento 26.

<sup>14</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. página 690.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

infractor sancionado recurra o impugne la decisión adoptada, la resolución del recurso que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado, también lo es que en el caso que nos convoca el Consejo Directivo del OSIPTEL no aumentó la multa impuesta de 31 Unidades Impositivas Tributarias, sino que en estricta observancia de la facultad conferida por el numeral 201.1 del artículo 201° de la referida Ley, concordante con lo previsto por el numeral 217.2 del artículo 217° de la misma Ley N° 27444, declaró la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 713-2013-GG/OSIPTEL, por las consideraciones ya anotadas en el fundamento inmediato anterior (indebido otorgamiento de beneficios para la reducción de la multa a Telefónica del Perú), a fin que la Gerencia General del OSIPTEL emita nuevo pronunciamiento corrigiendo el vicio incurrido, verificándose de ello que lo resuelto por la autoridad administrativa no importa material ni legalmente una situación desventajosa para la entonces administrada, ni que a partir de dicha actuación pueda sostener una eventual afectación al debido proceso y el conjunto de derechos que lo conforman, como el derecho de defensa, pues a partir del nuevo pronunciamiento de la Gerencia General tenía expedido el derecho para impugnarlo, como efectivamente lo hizo, con la presentación de su recurso de apelación contra la Resolución N° 1006-2013-GG/OSIPTEL de fecha once de diciembre de dos mil trece, el cual fue resuelto mediante Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTEL, que confirma la responsabilidad administrativa por la infracción incurrida al no haberse desvirtuado la misma, dándose además por agotada la vía; por lo expuesto, la infracción bajo examen es **infundada**.

**OCTAVO.-** En ese contexto y conforme a las situaciones descritas en los fundamentos precedentes, esta Sala Suprema concluye que la sentencia de vista ha resuelto el caso sin considerar la correcta interpretación y aplicación del indicado marco normativo, que conforme a la potestad de revisión de oficio habilita a la Administración que actúa como instancia revisora a pronunciarse confirmando un extremo de lo actuado y respecto a otro declarar su nulidad, si se verifica la existencia de un vicio insalvable y/o no es posible su corrección en sede revisora; consecuentemente, corresponde desestimarse el recurso interpuesto por

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

Telefónica del Perú y declarar fundado el recurso de casación presentado por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL, casar la sentencia de vista y actuando en sede de instancia revocar la sentencia de primer grado que declaró fundada la demanda y, reformándola, declararla infundada.

**III.- DECISIÓN:**

Por tales fundamentos y de acuerdo a lo regulado además por el artículo 396° del Código Procesal Civil, **RESOLVIERON:**

**PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandante, **Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta**, con fecha tres de agosto de dos mil dieciocho, corriente de fojas seiscientos setenta y nueve a setecientos cinco del expediente principal.

**SEGUNDO.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por el demandado, **Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL**, con fecha seis de agosto de dos mil dieciocho, obrante de fojas setecientos siete a setecientos quince del expediente principal.

**TERCERO.- CASAR** la sentencia de vista dictada el siete de junio de dos mil dieciocho, corriente de fojas seiscientos sesenta y seis a seiscientos setenta y uno del expediente principal, que revocando y reformando la sentencia apelada declaró fundadas en parte las demandas acumuladas; y, **actuando en sede de instancia, REVOCAR** la sentencia de primera instancia, dictada el tres de mayo de dos mil diecisiete, obrante de fojas quinientos setenta y tres a quinientos ochenta y nueve de los autos principales, que declaró fundadas las demandas, y **REFORMÁNDOLA, declarar INFUNDADAS** las demandas acumuladas en todos sus extremos.

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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 24459-2018**  
**LIMA**

**CUARTO.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”, conforme a ley; en los seguidos por la demandante *Telefónica del Perú Sociedad Anónima Abierta* contra el demandado *Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL*, sobre nulidad de resolución administrativa; y los devolvieron; ***interviene como ponente el señor Juez Supremo Yaya Zumaeta.-***

**S.S**

**TICONA POSTIGO**

**YAYA ZUMAETA**

**YALÁN LEAL**

**HUERTA HERRERA**

**BUSTAMANTE ZEGARRA**

*RAND/lcb*