resulta atendible por exceder las facultades de la Corte de Casación. En atención a las consideraciones expuestas, se colige que la causal examinada deviene en **improcedente** al incumplir con lo establecido en el numeral 2 del modificado artículo 388 del Código Procesal Civil. D**ÉCIMO:** Con relación a la exigencia prevista en el numeral 4 del modificado artículo 388 del Código Procesal Civil, el recurrente menciona que su pedido casatorio es revocatorio; no obstante, el cumplimiento aislado de este último requisito no es suficiente para declarar procedente el recurso de casación postulado, por cuanto los requisitos de procedencia de dicho medio impugnatorio son concurrentes conforme lo señala el artículo 392 del Código Procesal Civil; lo cual, de acuerdo con lo desarrollado en los fundamentos precedentes, no se ha cumplido en el presente caso. Por estas consideraciones, y de conformidad con lo previsto en el modificado artículo 392 del Código Procesal Civil, declararon: **IMPROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por **Agatón Andrés Díaz Flores**, de fecha diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, obrante a fojas novecientos treinta y cinco, contra la sentencia de vista de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, obrante a fojas novecientos ocho; en los seguidos por la Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Cayma y Anexos de Arequipa (AMPACA) contra Agatón Andrés Díaz Flores y otros, sobre nulidad de acto jurídico; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano" conforme a ley; y, los devolvieron. **Juez Supremo Ponente: Wong Abad.-** S.S. MARTÍNEZ MARAVÍ, RUEDA FERNÁNDEZ, WONG ABAD, CARTOLIN PASTOR, BUSTAMANTE ZEGARRA

[1] Véase a fojas 941.

C-1780339-3

CAS. N° 1914-2017 CUSCO

SUMILLA: No se infringen los principios de legalidad y tipicidad del procedimiento administrativo sancionador cuando la Administración en su facultad sancionadora tipificó debidamente la infracción imputada, prevista en la Ley N° 29459: "Por funcionar sin la presencia del Director Técnico autorizado o del profesional *Químico Farmacéutico asistente o, de ser el caso, de otro profesional especializado*", complementada en su Reglamento, Decreto Supremo N° 014-2011-SA, que fija el monto de la sanción de la multa previamente prevista en la Ley.

Lima, nueve de octubre de dos mil dieciocho.

LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.- I. VISTA; la causa mil novecientos catorce – dos mil diecisiete; de conformidad con el Dictamen Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha con los señores Jueces Supremos Martínez Maraví – Presidente, Rueda Fernández, Wong Abad, Cartolin Pastor y Bustamante Zegarra; luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia: **1. OBJETO DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN:** Se tratan de los recursos de casación interpuestos el cinco de enero de dos mil diecisiete, por la **Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Cusco** y **la Dirección Regional de Salud del Cusco**, obrantes de fojas doscientos sesenta a doscientos sesenta y dos; y, de fojas doscientos sesenta y siete a doscientos setenta, respectivamente, contra la sentencia de vista contenida en la resolución número veinticuatro, de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, de fojas doscientos cuarenta y seis a doscientos cincuenta y tres, emitida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco, que **revocó** la sentencia de primera instancia expedida por el Tercer Juzgado Civil de la referida Corte Superior, mediante resolución número quince, de fecha once de abril de dos mil dieciséis, obrante de fojas ciento setenta y cuatro a ciento setenta y nueve, que declaró infundada la demanda y, **reformándola**, la declaró **fundada**; en los seguidos por Isiquiel Quispe Quispe contra el Gobierno Regional de Cusco y la Dirección Regional de Salud de Cusco, sobre acción contencioso administrativa. **2. CAUSALES POR LAS CUALES SE HAN DECLARADO PROCEDENTES LOS RECURSOS DE CASACIÓN:** Mediante resoluciones supremas de fecha nueve de marzo de dos mil diecisiete, corriente de fojas sesenta y tres a sesenta y seis; y, sesenta y siete a setenta del cuaderno de casación formado en esta Sala Suprema, se declararon **procedentes** los recursos de casación interpuestos por: **2.1. Gobierno Regional del Cusco,** por las causales de: **a) Infracción normativa del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y afectación al debido proceso**; se alega que, en la parte decisoria de la sentencia de vista se ordena la nulidad de la Resolución Directoral más no, de la Resolución Ejecutiva Regional; no se precisa la causal de nulidad en la que habrían incurrido las resoluciones administrativas cuestionadas en la demanda y no se ha motivado respecto a si la falta de resolución del recurso de apelación implica el agotamiento de la vía administrativa. **b) Infracción normativa de los artículos 51 de la Ley N° 29459 y 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA**; se invoca que, el artículo 51 de la Ley citada prevé que el Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N° 014-2011-SA, establecerá las sanciones por infracción a lo dispuesto en la Ley y, en virtud de ello, el artículo 142 del Decreto Supremo anotado, señala que las infracciones a la Ley N° 29459 o su Reglamento, están tipificadas en los anexos 01 y 02 adjunto a este último, los cuales también establecen las sanciones correspondientes, en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la referida Ley. Agrega que, no existe vulneración al principio de tipicidad, en tanto se ha sancionado al demandante debido a que su establecimiento funcionaba sin Director Técnico autorizado o Químico Farmacéutico, Asistente, u otro profesional especializado, infracción tipificada en el anexo 1 número 2 del Reglamento. **2.2. Dirección Regional de Salud del Cusco,** por la causal de: A) **Infracción normativa del artículo 9 de la Constitución Política del Perú, de los artículos 122 de la Ley N° 26842, 51 de la Ley N° 29459 y 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA**; señala que, el artículo 9 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado determina la Política Nacional de Salud, siendo el Poder Ejecutivo quien norma y supervisa su aplicación, responsabilizándose de diseñarla y conducirla de forma plural y descentralizada para facilitar los servicios de salud, por lo que la Autoridad de Salud la ejercen los órganos del Poder Ejecutivo y los Órganos Descentralizados del Gobierno, conforme al artículo 122 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud. Agrega que, la Ley N° 29459 regula las responsabilidades y competencias, entre otras, de las autoridades regionales, precisando en su artículo 51 que el Reglamento establecerá las sanciones por infracción a la Ley. Añade que, el artículo 142 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-SA, establece que las infracciones y sanciones serán tipificadas en el Anexo del mismo, conforme a lo señalado en el artículo 51 precitado. Concluye, manifestando que conforme a tales normas y a la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, la Dirección Regional de Salud Cusco es una autoridad en materia de salud, por lo que se encuentra facultada para emitir las resoluciones administrativas materia de demanda. **3. DICTAMEN FISCAL SUPREMO:** La Fiscalía Suprema mediante Dictamen Fiscal Supremo N° 1249-2018-MP-FN-FSCA, de fojas setenta y cuatro a ochenta y cuatro, opina porque se declare fundado el recurso de casación interpuesto, se case la sentencia de vista y actuando en sede de instancia, se confirme la sentencia apelada que declaró infundada la demanda de autos. **II. CONSIDERANDO: PRIMERO: Antecedentes judiciales del caso: 1.1.** Mediante escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil trece, de fojas veinte a treinta y seis, el demandante Isiquiel Quispe Quispe interpuso **demanda contencioso administrativa,** postulando como petitorio, la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 1338-2013-DRSC/DGDPH del seis de agosto de dos mil trece y de la Resolución Ejecutiva Regional N° 1844-2013-GR-CUSCO/PR del veintiocho de octubre de dos mil trece. Sustenta su petitorio argumentando que: **a)** con fecha once de diciembre de dos mil doce, personal inspectivo de la Dirección de Medicamentos, Insumos y Drogas de la Dirección Regional de Salud de Cusco se constituyó a su establecimiento farmacéutico, levantando el Acta de Inspección por Verificación N° 126-2012; **b)** la Autoridad Administrativa de Salud no ha emitido resolución formal y expresa que disponga la apertura del procedimiento administrativo sancionador, siendo que el Acta de Inspección N° 126-2012 no es un acto formal de apertura del referido procedimiento, al no cumplir con los requisitos de validez previstos en el artículo 234 de la Ley N° 27444, habiéndose llevado a cabo solo una diligencia preliminar; **c)** no existe debida motivación en la Resolución Directoral N° 1338-2012-DRSC/DGDPH, no existe tipificación de la conducta infractora, siendo que en el Acta se evidencia el desarrollo de la labor de un profesional, contando la Botica con un Químico Farmacéutico, según contrato de Locación de Servicios; y **d)** las normas que han servido de basamento para dictar los actos administrativos sancionadores no tienen rango de ley, estando reguladas por Decreto Supremo, por lo que se vulnera el principio de legalidad. **1.2.** Mediante escrito de **contestación** presentado el ocho de enero de dos mil catorce, de fojas cuarenta y cinco a cuarenta y siete, el Apoderado Legal de la Dirección Regional de Salud del Cusco, argumentó que: **a)** conforme al Acta de Verificación N° 126-2012 del once de diciembre de dos mil doce, el establecimiento inspeccionado no contaba con Químico Farmacéutico ni otro profesional autorizado; y **b)** la infracción sancionada se encuentra tipificada en el numeral 2 del Anexo 1 de la Escala de Infracciones y Sanciones a los Establecimientos Farmacéuticos y No Farmacéuticos del Decreto Supremo N° 014-2011-SA y en el artículo 23 de la Ley N° 29459. **1.3.** Por resolución número tres del veintisiete de enero de dos mil catorce, obrante a fojas cuarenta y nueve, se declaró la **rebeldía** del Gobierno Regional del Cusco. **1.4.** El Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco emitió **sentencia de primera instancia** mediante **resolución número quince,** de fecha once de abril de dos mil dieciséis, de fojas ciento setenta y cuatro a ciento setenta y nueve, declarando ***infundada*** la demanda. Sostiene principalmente el Juzgado, que en el caso particular se sancionó al demandante "*por funcionar sin la presencia del Director Técnico autorizado o del profesional químico farmacéutico asistente o, de ser el caso de otro profesional especializado*", infracción tipificada en el numeral 2 del Anexo 1 de la Escala de Infracciones y

Sanciones a los Establecimientos Farmacéuticos y no Farmacéuticos del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, por lo que no es válida la alegación de falta de tipicidad; la Resolución Directoral N° 1338-2012-DRSC/DGDPH se encuentra debidamente motivada, desde que expresa en su parte considerativa las razones fácticas por las que arriba a su conclusión, así como el sustento jurídico en la cual ampara su decisión, sustentada básicamente en el Acta de Infracción, el descargo del demandante y los medios probatorios actuados. **1.5.** Contra la decisión final de primera instancia, el demandante Isiquiel Quispe Quispe interpuso apelación mediante recurso presentado el veintiuno de marzo de dos mil dieciséis, de fojas ciento ochenta y tres a ciento ochenta y siete, dando lugar a la emisión de la **sentencia de vista,** expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco mediante resolución número veinticuatro, de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, de fojas doscientos cuarenta y seis a doscientos cincuenta y tres, que **revocó** la sentencia apelada que declaró infundada la demanda y, reformándola, la declaró **fundada**. La Sala de mérito funda su decisión esgrimiendo principalmente que, la Ley N° 29459, Ley de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios, no otorga facultad sancionadora a la Autoridad de Salud, sus Órganos Desconcentrados, a la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM), a las Autoridades Nacionales de Salud (ARS) o a las Autoridades de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de nivel regional (ARM); por lo que el personal inspector químico farmacéutico de la Dirección de Medicamentos, Insumos y Drogas de la Dirección Regional de Salud del Cusco no cuenta con la facultad sancionadora otorgada por una norma con rango de ley, por lo que al efectuar intervenciones e imponer sanciones está infringiendo el principio de legalidad contemplado en la Ley N° 27444. La Ley N° 29459, en su artículo 52 hace una remisión directa al Reglamento sin determinar mínimamente qué conductas configuran infracciones sancionables administrativamente, para que luego estas sean desarrolladas por el Reglamento, por lo que la aplicación de las infracciones previstas en el Decreto Supremo N° 014-2011-SA, para el presente caso, infringen el principio de tipicidad, desde que no se encuentran establecidas en una norma con rango de ley. **SEGUNDO: Anotaciones previas sobre el recurso de casación 2.1.** En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto, el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho; partiendo a tal efecto de los 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 bastando la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo sobre el resultado de lo decidido. **2.2.** En ese entendido la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, ejerciendo como vigilantes el control de derecho, velando por su cumplimiento "*y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional*"[1], revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica, correspondiendo a los Jueces de Casación cuestionar que los Jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos. **2.3.** Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro Tribunal sobre el mismo petitorio y proceso, siendo más bien un recurso singular que permite acceder a una Corte de Casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República. **2.4.** De otro lado, atendiendo que en el caso particular se han declarado procedentes los recursos de casación por causales de infracción normativa procesal y material, corresponde en primer lugar proceder con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal, desde que si por ello se declarase 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 la infracción normativa material invocada por la parte recurrente en el escrito de su propósito y, si por el contrario, se declarara infundada la referida infracción procesal, correspondería emitir pronunciamiento respecto de la infracción material. T**ERCERO: *Análisis de la infracción normativa de naturaleza procesal propuesta por el Gobierno Regional del Cusco.*** **3.1.** Iniciamos señalando que la revisión de la infracción normativa procesal de índole constitucional resumida en el apartado 2.1 literal a) de la parte expositiva de este pronunciamiento ***–contravención del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú–***, 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, en relación a los agravios denunciados, así tenemos: **3.2.** En cuanto al **derecho al debido proceso,** recogido en el artículo 139 numeral 3, de la Constitución Política del Perú, consagra como principio rector de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso; el cual, conforme a la interpretación que reiteradamente ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exige fundamentalmente que todo proceso o procedimiento se desarrolle de tal forma que su tramitación garantice a los sujetos involucrados en él las condiciones necesarias para defender adecuadamente y dentro de un plazo razonable los derechos u obligaciones sujetos a consideración[2]. Diremos también que tal principio constitucional no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos del mismo: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. Derecho que se manifiesta, entre otros, en: El derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, proceso preestablecido por Ley, derecho a la cosa juzgada, al juez imparcial, derecho a la pluralidad de instancia, derecho de acceso a los recursos, al plazo razonable; derecho a la motivación; entre otros. **3.3.** De otro lado, uno de los principales componentes del derecho al debido proceso se encuentra constituido por el denominado derecho a la **motivación de las resoluciones judiciales**, recogido en el artículo 139 numeral 5 de la Carta Política, por el cual se garantiza a las partes involucradas en la controversia el acceso a una respuesta del juzgador que se encuentre adecuadamente sustentada en argumentos que la justifiquen lógica y razonablemente, sobre la base de los hechos acreditados en el proceso y el derecho aplicable al caso y que, además, resulten congruentes con las pretensiones y alegaciones esgrimidas por aquéllos dentro de la controversia. Roger Zavaleta Rodríguez, en su libro "La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica"[3], precisa que: *"Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. (…)".* **3.4.** En ese esquema, 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 cuales 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 especifica en los distintos tipos de procesos ha sido desarrollada por diversas normas de carácter legal, como los artículos 50 inciso 6, 121 y 122 inciso 3 del Código Procesal Civil, por los que se exige que la decisión del juzgador cuente con una exposición ordenada y precisa de los hechos, y el derecho que la justifican. **3.5.** Debe añadirse además, en cuanto a las normas que garantizan el derecho al debido proceso, que las posiciones expresadas en los anteriores apartados, relacionados a los derechos constitucionales que se invocan, se ven corroborados con los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional nacional, como lo argumentado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0763-2005-PA/TC, particularmente en el fundamento seis, de cuyo texto se lee: *"(…) la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sentada dosis de eficacia"*[4]. C**UARTO:** En atención al marco glosado anteriormente,

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; precisando que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso *sub materia* solo pueden ser evaluados para debilitar las razones expuestas en la resolución acotada, más no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. **4.1.** Ingresando al análisis de la infracción normativa procesal que sirve de fundamento al recurso de casación, es conveniente recordar que el Gobierno Regional del Cusco invoca como agravio la vulneración al debido proceso y a la motivación de las resoluciones judiciales, al considerar que la parte decisoria de la sentencia de vista ordena la nulidad de la Resolución Directoral *sub materia,* mas no, de la Resolución Ejecutiva Regional; que, no se precisa la causal de nulidad en la que habrían incurrido las resoluciones administrativas cuestionadas en la demanda y que, no se ha motivado en relación a si la falta de resolución del recurso de apelación implica el agotamiento de la vía administrativa. **4.2.** Siendo estos los términos que respaldan la infracción procesal y teniendo en cuenta el panorama normativo y doctrinal anteriormente evocado, corresponde que este Supremo Tribunal verifique si el paso de las premisas fácticas y jurídicas a la conclusión arribada por la Sala Superior ha sido lógica o deductivamente válido, sin devenir en contradictoria, dentro del marco de actuación descrito en el primer párrafo del presente considerando. **4.3.** En ese propósito tenemos que de la sentencia recurrida se observa que la misma ha respetado el principio del debido proceso e intrínsecamente el de motivación y congruencia, toda vez que, ha delimitado el objeto de pronunciamiento, como así se desprende del Rubro "Pretensión Impugnatoria" de la parte expositiva; ha identificado los agravios en el rubro "Fundamentos del Recurso de Apelación de Sentencia", los que han sido absueltos; asimismo, se desprende del desarrollo lógico jurídico que emerge a partir del Fundamento Tres del rubro "Análisis del caso", trazando el marco legal relacionado a lo que es asunto de controversia y, estableciendo que el procedimiento seguido contra el accionante se rige por las reglas del procedimiento sancionador, en particular el artículo 230 de la Ley N° 27444; trasluciéndose que para absolver y estimar los agravios planteados la Sala de mérito efectuó un análisis que la llevó a determinar que en el caso concreto no se habían respetado los principios de legalidad y tipicidad, al no haberse otorgado facultad sancionadora a la autoridad de salud y demás órganos; que además, la Ley N° 29459 no tipifica expresamente las conductas que sean sancionables administrativamente y que lo previsto en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley N° 27444 es solo una simple cobertura legal previa para que el reglamento tipifique las conductas; sin embargo, la fijación de los hechos sancionables corresponde solamente al legislador y no a la autoridad administrativa; realizando toda esta labor intelectual, previa valoración de los hechos producidos en sede administrativa. Asimismo ha justificado las **premisas fácticas** (*la imposición de la sanción de multa 1.5. UIT contemplada en el Decreto Supremo N° 014-2011-SA, mediante Resolución Directoral N° 01338-2013-DRSC/DGDPH*) y **jurídicas** (*numerales 1) y 3) del artículo 230 de la Ley N° 27444; Ley N° 29459 y Decreto Supremo N° 014-2011-SA*) que le han permitido llegar a la **conclusión** que en el caso concreto se han infraccionado los principios de legalidad y tipicidad, desde que la Ley N° 29459 no otorga expresamente facultades sancionadoras a las autoridades de salud, no hallándose autorizada legalmente de imponer sanciones y que, la Ley N° 29459 no determina mínimamente las conductas infractoras para que sean desarrolladas por el reglamento. En ese escenario, queda claro que la justificación interna que fluye de la recurrida ha sido satisfecha. **4.4.** Ahora bien, en torno a la justificación externa de la decisión superior, este Supremo Tribunal considera que la justificación externa realizada por la Sala de Alzada es adecuada, desde que las premisas fácticas y jurídicas precitadas en el apartado anterior contienen proposiciones verdaderas y normas aplicables en el ordenamiento jurídico nacional; además de ser las correctas para resolver lo que ha sido materia de revisión; en consecuencia, estando a la corrección de las premisas normativa y fáctica, la conclusión a la que arribó la Sala Superior fue la adecuada. En esa perspectiva, es errado sostener que la decisión adoptada por la instancia de mérito carezca de una motivación que justifique razonablemente lo decidido, al evidenciarse la presencia de un razonamiento lógico del cual es posible desprender un coherentemente su fallo. Y si bien, el criterio de la Sala Superior puede devenir errado en opinión de las entidades casantes, ello no altera el hecho de que el deber de motivación ha sido cumplido por la Sala de mérito, ya que no debe olvidarse que el derecho a la motivación no garantiza a las partes que la decisión del órgano jurisdiccional deba adecuarse a sus opiniones, sino que ésta sea adecuadamente justificada, bajo las leyes de la lógica. **4.5.** Dicho lo anterior, debe precisarse en torno a la denuncia por la que se reclama que la parte resolutiva del fallo superior no declaró la nulidad de la Resolución Ejecutiva Regional N° 1844-2013-GR-CUSCO/PR que desestimó la apelación administrativa; que esta deviene en inconsistente de plano desde que el Colegiado Superior al revocar la sentencia apelada, declarando FUNDADA la demanda contenciosa administrativa, está amparando el petitorio de la demanda, la cual, como ya se describió en la parte expositiva sobre los hechos, comprendió las pretensiones de nulidad de la aludida Resolución Ejecutiva Regional N° 1844-2013-GR-CUSCO/PR y de la Resolución Directoral N° 1338-2013-DRSC/DGPDH. Abona a lo glosado, el que la parte decisoria del fallo superior literalmente precisa: *"(...) DECLARARON FUNDADA la demanda (...), sobre Nulidad de Resoluciones Directorales (...)"* pluralizando los objetos materia de discusión, entendiéndose lógicamente que está haciendo referencia a las dos Resoluciones Administrativas objeto de la demanda. **4.6.** Esta misma línea desestimativa corre el reclamo por el que se denuncia que no se ha precisado la causal nulificante en la que habrían incurrido las resoluciones administrativas cuestionadas a través del presente proceso. Sobre el particular, tenemos que conforme al desarrollo argumental contenido en la sentencia de vista recurrida en casación, la Sala de Apelación centró su examen en la determinación si en el caso concreto, que trata sobre un procedimiento administrativo sancionador, se respetaron los principios de legalidad y tipicidad, concluyendo al respecto que se inobservaron tales principios rectores, regulados en los incisos 3 y 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444; en ese contexto, si bien no se precisó la causal de nulidad; sin embargo, debe considerarse que al haberse establecido la vulneración de los principios invocados, la consecuencia inmediata es la declaración de nulidad de los actos administrativos correspondientes y, en este caso, de las resoluciones administrativas cuestionadas, al amparo de la causal de nulidad contemplada en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley N° 27444, en cuanto establece que: *"Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias"*. **4.7.** De la misma manera, en cuanto al reclamo por el que se alega que no existe motivación respecto a si la omisión de resolución del recurso impugnativo implica el agotamiento de la vía administrativa, debe decirse que este también debe desestimarse, desde que conforme se desprende de la Resolución Ejecutiva Regional N° 1844-2013-GR-CUSCO, esta declaró infundado el recurso de apelación administrativo, dando así por agotada la vía administrativa, de conformidad con lo prescrito por el numeral 218.2 del artículo 218 de la Ley N° 27444 y, en esa situación, el demandante se encontraba habilitado para ejercitar su derecho de acción. **4.8.** Finiquitando el presente análisis, debe precisarse que en relación a los demás argumentos que funda la causal procesal bajo revisión manifiestan, en puridad, una intención modificatoria de la conclusión arribada por la Sala de mérito, asumida en base a las pruebas ofrecidas, admitidas y actuadas, sin tener en cuenta que la situación fáctica establecida en sede de instancia no puede variarse, al implicar la revaloración del caudal probatorio, lo que es un aspecto ajeno al debate en Sede Extraordinaria, teniendo en cuenta las finalidades del recurso de casación previstas en el artículo 384 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 29364, ceñidas a la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y a la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República. **QUINTO:** Sobre la base de lo glosado, se tiene que la Sala Superior ha expuesto suficientemente las razones que soportan la decisión revocatoria de la sentencia apelada de primera instancia, que declaró infundada la demanda de autos, observando, cautelando y respetando el derecho al debido proceso y a la motivación de las resoluciones judiciales, esto último desde que la sentencia de la Sala de revisión cumple con exteriorizar los motivos fácticos y jurídicos que dan cuenta del fallo adoptado que declaró fundada la demanda y nulas las resoluciones administrativas cuestionadas a través del presente proceso; por lo cual la infracción normativa de carácter procesal deviene en **infundada**. S**EXTO:** ***Análisis de las infracciones normativas de naturaleza material propuestas por el Gobierno Regional del Cusco y la Dirección Regional de Salud del Cusco - artículos 9 de la Constitución Política del Perú, 122 de la Ley N° 26842, 51 de la Ley N° 29459 y 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA.*** En principio debe precisarse que la infracción de los *artículos 51 de la Ley N° 29459 y 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA* ha sido postulada tanto por el *Gobierno Regional del Cusco como por la Dirección Regional de Salud del Cusco* de acuerdo a los autos calificatorios insertos en el cuaderno de casación, de los que se desprende que los fundamentos expuestos por las entidades recurrentes al respecto resultan similares, lo que determina que el examen de la infracción de los artículos precitados se verifique en conjunto y en correlación con la infracción de los *artículos 9 de la Constitución Política del Perú y 122 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud*, que son denunciadas estas últimas por la Dirección Regional de Salud del Cusco. **6.1.** Hecha la precisión anotada, cabe asentar que estando a los términos sustentatorios de las causales bajo revisión, las entidades casantes denuncian propiamente la inaplicación del artículo 51 de la Ley N° 29459, Ley de los Productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios y del artículo 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos; por lo que en ese contexto, tenemos que cualquier imputación que se formule al fallo objeto del recurso extraordinario, dirigida específicamente a impugnar el juzgamiento concreto hecho por el sentenciador sobre la

inaplicación de la norma jurídica, debe partir de una evaluación conjunta e integral de la sentencia de vista, a la luz de las mismas normas jurídicas cuyas infracciones se invocan y en el contexto de los hechos probados, para así establecer si se ha incurrido o no en la causal denunciada. **6.2.** Las instancias de mérito han establecido como premisas fácticas probadas, derivadas de las actuaciones administrativas que derivan del expediente que corre inserto en los autos principales y que tienen relación con la materia controvertida, las siguientes: **6.2.1.** Mediante Carta del once de diciembre de dos mil doce, de fojas ochenta y cuatro, repetida a fojas ciento veintiséis, la Dirección Regional de Salud Cusco comunica al demandante Isiquiel Quispe Quispe, propietario del Establecimiento Farmacéutico denominado "Botica La Salud", ubicado en la Avenida Mariscal Casilla N° 207, Urubamba, la programación de la Inspección programada, participando los inspectores Q.F. Edison Farfán Maita y la Q.F. Myriam Maldonado Zevallos. **6.2.2.** La inspección programada se llevó a cabo el once de diciembre de dos mil doce, conforme a los términos del Acta de Inspección por Verificación N° 126-2012, de fojas cuatro, repetida en copia autenticada a fojas ochenta y tres y ciento veinticinco, documento en el cual se anota: "*Se constata que no cuenta con Director Técnico Químico Farmacéutico autorizado por la Dirección de Medicamentos, Insumos y Drogas Cusco, se nos alcanza un trámite de fecha 22/03/2012 por la que solicita autorización para regencia. Se constata que en el Libro de Ocurrencias firma como Químico Farmacéutico Katherine Zamalloa Torres y está actualizada con fecha 11 de Diciembre del 2012.* ***En el momento de la inspección no cuenta con Químico Farmacéutico"*** (resaltado agregado). En la diligencia de inspección participa el demandante y propietario de la Botica. **6.2.3.** Ante la Inspección realizada, el demandante con fecha dieciocho de diciembre de dos mil doce, efectúa su descargo ante el Director Regional de Salud del Cusco, conforme al escrito de fojas ciento treinta. **6.2.4.** Mediante Resolución Directoral N° 01338-2013-DRSC/DGDPH del seis de agosto de dos mil trece, de fojas setenta y cuatro a setenta y seis, repetida de fojas ciento diecisiete a ciento diecinueve, dictada por el Director Regional de Salud del Cusco, se impone la multa de uno punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (1.5 UIT), vigente a la fecha de la comisión de la infracción, equivalente a cinco mil cuatrocientos setenta y cinco con 00/100 soles (S/ 5,475.00), por haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 2 del Anexo 1 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, esto es, "*Por funcionar sin la presencia del Director Técnico Químico Farmacéutico y/o Químico Farmacéutico asistente autorizado*". **6.2.5.** Mediante recurso de apelación el demandante impugnó la Resolución Directoral N° 01338-2013-DRSC/DGDPH. **6.2.6.** La apelación es resuelta por el Gobierno Regional del Cusco mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1844-2013-GR CUSCO/PR, del veintiocho de octubre de dos mil trece, obrante de fojas once a doce, declarándola infundada. **6.3.** Con el recuento de los actos sustanciales emitidos en sede administrativa, corresponde ahora evocar el marco regulatorio que se denuncia ha sido inaplicado, así tenemos: • Artículo 9 de la Constitución Política del Perú: "*El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud*". • Artículo 122 de la Ley N° 26842, modificada por el artículo 1 de la Ley N° 29712: "*La autoridad de salud se organiza y se ejerce de manera descentralizada entre los niveles de Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, de conformidad con las normas que regulan el sector salud y dentro del marco de la Constitución Política del Perú, de la Ley N° 27657, Ley del Ministerio de Salud; de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y de las leyes especiales que regulan distintos aspectos de la salud*". • Artículo 51 de la Ley N° 29459, Ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios: "*El Reglamento establece las sanciones por infracción de lo dispuesto en la presente Ley, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, en función de las siguientes modalidades: (…)".* • Artículo 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos*: "Las infracciones a la Ley N° 29459 o al presente Reglamento, son tipificadas en el Anexo 01 y Anexo 02 adjunto de las presente norma, en los que también se establecen las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 51 de la Ley N° 29459".* S**ÉPTIMO:** La Sala de Apelación, examinando los planteamientos formulados por las partes, discrepa con la judicatura de primera instancia, considerando que en el caso concreto se ha producido la vulneración de los principios de la potestad sancionadora administrativa establecidas en el artículo 230 de la Ley N° 27444, en particular, los regulados en los numerales 1 y 3, referidos a los principios de legalidad y tipicidad, respectivamente. Considera el Colegiado Superior que la Ley N° 29459 no otorga expresamente facultad sancionadora a la autoridad de salud, por ende, el personal inspector químico farmacéutico de la Dirección de Medicamentos, Insumos y Drogas de la Dirección Regional de Salud del Cusco no cuenta con dicha facultad conferida por ley, vulnerándose así el primero de los principios citados; y que, la ley en comento no determina mínimamente las conductas infractoras sancionables, remitiendo ello al Reglamento, transgrediéndose así el segundo de los principios enunciados. O**CTAVO:** En relación a los asuntos examinados por la Sala de Apelación y, en el marco de las actuaciones administrativas identificadas en el apartado 6.2. de este pronunciamiento, este Tribunal de Casación considera necesario efectuar las siguientes precisiones: **8.1.** En primer lugar, cabe recordar que en virtud al principio de legalidad, recogido en el artículo IV numeral 1.1. del Título Preliminar de la Ley N° 27444: "*Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".* En ese contexto normativo, a diferencia de lo que sucede con la actuación de los particulares, que se orienta sustancialmente por el derecho fundamental a la libertad y que, únicamente cuenta con límites negativos en su desarrollo, conforme al principio constitucional según el cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, la actividad de la Administración se encuentra efectivamente vinculada a la ley (principio de vinculación positiva), no solo como un límite a sus actos, sino sobre todo, como un presupuesto necesario para aquello que realice o pretenda realizar. Por ello, mientras que el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíba, la Administración solo puede realizar aquello que la ley le faculte a hacer. **8.2.** Dentro de este panorama es válido afirmar que la aplicación del principio de legalidad a los hechos involucrados en el presente caso exige que el operador judicial determine si la autoridad de salud y demás organismos y entes involucrados se encuentran facultados legalmente para ejercer función sancionadora administrativa o no, conforme lo prescrito por el numeral 1 del artículo 230 de la Ley N° 27444, cuyo texto describe: "*Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad*". En ese propósito, es preciso señalar en primer orden que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, entendida como la atribución que el ordenamiento jurídico le reconoce para imponer, con independencia de los demás poderes del Estado, sanciones –*sanciones consistentes generalmente en la privación de un bien o un derecho o la imposición de una obligación de pago como la multa*– con el propósito de reprimir la infracción de las normas que contribuyen al correcto funcionamiento de la actividad administrativa, ha sido sometido por el legislador a una serie de principios sustentados en las garantías ínsitas en el Estado de Derecho[5], entre los que se encuentra el denominado principio de tipicidad. **8.3.** En el contexto descrito, el principio de tipicidad, demanda que la conducta sancionada por la Administración se encuentre descrita concretamente en una norma previa –*que de acuerdo al principio de legalidad debe tener rango de ley o, por lo menos, encontrarse autorizada por ley*– en la cual se reproche su realización con la imposición de una sanción administrativa, bajo una doble justificación: *por un lado*, en atención a las exigencias propias del principio de libertad contemplado en el numeral 24 del artículo 2 de la Carta Política, el que demanda necesariamente que las conductas sancionables sean una excepción a esa libertad; y, *de otro lado*, en atención al principio de seguridad jurídica, el que se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los administrados puedan predecir las consecuencias de sus actos.[6] No es suficiente para este fin el uso de cláusulas normativas generales que permitan al órgano administrativo subsumir en ellas un número indeterminado de supuestos de conductas infractoras, dado que con ellas ninguno de los principios que sirven de sustento para la exigencia de tipicidad, se hallarían satisfechos. **8.4.** Ahora bien, es importante tener en cuenta que las distintas reglas previstas en la Ley N° 27444 están para regular de manera general en tanto no exista regulación especial al que deba someterse la actuación, de acuerdo a lo contemplado en el numeral 2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley en comento, que prescribe: "*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 no son tratados expresamente de modo distinto".* En esta medida cuando un determinado campo de actuación de la Administración Pública se encuentre sometida a un cauce procedimental específico normado por ley, la aplicación de las normas previstas con vocación general en la Ley N° 27444 serán supletorias frente a los vacíos que pueden existir en la norma especial. **8.5**. Dicho lo anterior, tenemos que en el presente caso, los recursos de casación materia del control objetivo de legalidad, denuncian principalmente las infracciones a los principios de legalidad y tipicidad, de acuerdo a los términos descritos en los anteriores apartados, que darían origen al reclamo sobre la inaplicación de los articulados que se invocan en los recursos; por lo que en ese marco de reclamos, corresponde determinar si efectivamente la Sala Superior al sustentar su fallo en la vulneración de los principios en mención, que rigen la actividad sancionadora de la Administración, se ha sujetado a ley o no. **8.6.** El artículo 44 de la Ley N° 29459, prescribe que la Autoridad Nacional de Salud, es la encargada de normar el control y vigilancia sanitaria, entre otro, de los establecimientos que

comercializan los productos considerados en dicha Ley. Precisa que dicho control y vigilancia sanitaria es responsabilidad de los órganos desconcentrados de la Autoridad Nacional de Salud, las autoridades regionales de salud, entre otros. Anotándose en el cuarto párrafo del artículo 45 de la misma Ley, que dichas autoridades podrán efectuar el control y vigilancia sanitaria mediante inspecciones en los establecimientos que comercialicen. De otro lado, establece el artículo 134 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, que las inspecciones a los establecimientos que expenden productos farmacéuticos se realizan exclusivamente por equipos de químico-farmacéuticos y el inciso e) del artículo 135 del mismo dispositivo legal que, culminada la inspección, el inspector levantará un acta que contendrá, entre otros datos, las deficiencias encontradas y que, en el caso de detectarse alguna infracción a la Ley N° 29459, se otorgará el plazo de siete días para formular los descargos a que hubiere lugar. Por lo que, desde esa perspectiva regulatoria, queda claro para este Tribunal de Casación, en similar criterio al adoptado por el Juzgado de primera instancia, que el procedimiento administrativo sancionador seguido contra el demandante Isiquiel Quispe Quispe, propietario de la Botica "La Salud", sancionada con la multa de uno punto cinco Unidades Impositivas Tributarias (1.5 UIT), se dio inicio con el Acta de Inspección N° 126-2012 del once de diciembre de dos mil doce, diligencia en la que se constató que la botica en cuestión no contaba con químico farmacéutico, habiéndosele otorgado los siete días de ley para que efectué el descargo respectivo, como efectivamente lo hizo conforme al escrito de fojas siete; coligiéndose que no resultaba necesario la emisión de un acto administrativo formal para el inicio del procedimiento en cuestión, menos aún, cuando la Ley especial no lo contempla. Circunstancia que de modo alguno puede significar el quebrantamiento de lo previsto en el numeral 2 del artículo 229 de la Ley N° 27444, cuando establece que sus disposiciones resultan supletorias a los procedimientos previstos en las leyes especiales, pero que, sin embargo, tratándose de los principios de la potestad sancionadora administrativa que regula el artículo 230, sí deben ser observadas necesariamente; lo que ha acontecido en el caso que nos convoca. **8.7.** A partir de ello, es que se ha continuado con las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador, como así se describe en las resoluciones administrativas cuestionadas judicialmente, llegándose a sancionar a la Botica "La Salud" de propiedad del accionante; todo ello dentro del marco normativo complementario existente entre la Ley N° 29459 y el Decreto Supremo N° 014-2011-SA, como ya se ha explicado; por lo que la alegada vulneración al principio de legalidad queda desestimada; tanto más, si consideramos que la propia Ley precitada, a partir del Capítulo XIII denominado "*De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones*", establece los principios que las rigen (artículo 48), la aplicación de las medidas de seguridad, sin perjuicio de las sanciones que correspondan (artículo 49), los criterios para la aplicación de las sanciones (artículo 50) y el establecimiento de estas sanciones (artículo 51); lo cual coadyuva a establecer ciertamente que la ley sí otorga facultad sancionadora a la Autoridad de Salud, sus órganos desconcentrados, a la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM), a las Autoridades Regionales de Salud (ARS) o a las Autoridades de productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de nivel regional (ARN), que va más allá del solo ejercicio de control y vigilancia sanitaria que se pretende asignar a la autoridades de salud mencionadas, las que actúan dentro de la permisibilidad legal contemplada en el artículo 122 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud y, principalmente, en el contexto normativo constitucional del artículo 9, que regula sobre la Política Nacional de Salud, transcritas en el Fundamento 6.3. de este pronunciamiento y que también han sido inobservadas por la autoridad superior de justicia en el caso concreto; razones por las que estos extremos de los recursos devienen en **fundados. 8.8.** En lo concerniente a la vulneración del principio de tipicidad, partiendo del recordatorio que sobre el particular se ha escrito en el Fundamento 8.3. de este pronunciamiento, tenemos que conforme al artículo 23 de la Ley N° 29459, "***Los establecimientos dedicados a*** *la fabricación, la importación, la exportación, el almacenamiento, la distribución,* ***la comercialización****, la dispensación y el expendio de los productos farmacéuticos y productos sanitarios* ***deben contar con la dirección técnica de un profesional químico farmacéutico****.* ***La dirección técnica se ejerce con la presencia permanente del químico farmacéutico durante el horario de funcionamiento del establecimiento****, salvo aquellos casos establecidos por el Reglamento de la presente Ley.*". En línea de lo ya establecido en la Ley acotada, el artículo 11 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, prevé que: "***Los establecimientos farmacéuticos funcionan bajo responsabilidad de un único Director Técnico, quien responde ante*** *(…)* la **Autoridad Regional de Salud (ARS***) a través de la Autoridad de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios a nivel regional (ARM), según su ámbito,* ***por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley*** *de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios en este Reglamento y sus normas conexas*". En concordancia el artículo 41 del mismo Reglamento establece: *"Las farmacias o boticas funcionan bajo la responsabilidad de un profesional Químico-Farmacéutico quien ejerce las funciones de Director Técnico, (…).* ***El Director Técnico debe permanecer en el establecimiento durante las horas de funcionamiento del mismo****, salvo ausencia debidamente justificada y registrada en el libro de ocurrencias, y en situaciones de caso fortuito o fuerza mayor. (…)". (Resaltado agregado).* **8.9.** Asimismo, el artículo 51 de la Ley N° 29459, establece que será el Reglamento quien establezca las sanciones **por infracciones de lo dispuesto en la propia Ley**, estableciendo entre otras modalidades, la imposición de la multa, como se lee del numeral 3 del precitado articulado. En vía complementaria, el artículo 142 del Decreto Supremo N° 014-2011-SA, contempla que **las infracciones a la Ley precitada** son tipificadas en el Anexo 01 y Anexo 02 del propio Decreto Supremo. De estas precisiones normativas, se desprende que un análisis sistemático y concordado de las mismas, evidencian que la Ley N° 29459 sí describe conductas infractoras, como así se colige razonablemente de las disposiciones del Capítulo XIII y que, en el caso concreto consistió en el hecho de estar funcionando la "Botica La Salud", de propiedad del accionante, sin contar con el Director Técnico Químico-Farmacéutico responsable, conforme al texto del Acta de Inspección N° 126-2012, importando su ausencia un eminente peligro de la vida y salud de las personas. Conducta infractora que se reproduce en el numeral 2 del Anexo 01, bajo el siguiente texto: "*Por funcionar sin la presencia del Director Técnico autorizado o del profesional Químico Farmacéutico asistente o, de ser el caso, de otro profesional* especializado*"*. **8.10.** Finalmente, es conveniente cerrar el presente control de legalidad precisando la salvedad que el propio numeral 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444, establece: *"(…) salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria",* lo que revela que la norma con rango de Ley constituya indispensablemente la única herramienta válida para tipificar las infracciones, sino que hace posible que la conducta contraria a derecho pueda ser complementada por medio de su reglamento, siendo ello posible bajo el entendido que a través del reglamento se logre la exactitud normativa que ha sido previamente regulada en la Ley. Situación que se ha dado en el caso particular, conforme a la descripción fáctica y jurídica enunciadas en los precedentes parágrafos, permitiendo establecer que la Autoridad Administrativa ha observado el cumplimiento del numeral 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444, desde que la conducta que conmina a los establecimientos farmacéuticos a comercializar medicamentos con la presencia de un Director Técnico, es exigid por el artículo 23 de la Ley N° 29459, la misma que rotula que toda transgresión a sus disposiciones constituyen infracción; complementando su Reglamento su redacción en cuanto a las sanciones por incumplimiento de dichas disposiciones, texto normativo que ha sido estricto en trasladar fielmente la conducta calificada como infracción, como así se lee del numeral 2) del Anexo 01 Escala por Infracciones y Sanciones a los Establecimientos Farmacéuticos y No Farmacéuticos. **NOVENO:** En consecuencia, la sentencia de vista al decidir revocar la sentencia apelada, declarando fundada la demanda de autos, por violación de los principios de legalidad y tipicidad que rigen el procedimiento administrativo sancionador, no se encuentra arreglada a derecho; por lo que corresponde a este Supremo Colegiado, en aplicación del primer párrafo del artículo 396 del Código Procesal Civil, declarar fundados los recursos interpuestos por la Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Cusco y la Dirección Regional de Salud del Cusco, resolver el conflicto casando la sentencia de vista y, actuando en sede de instancia, confirmar la sentencia apelada en mérito a la línea argumentativa trazada en los anteriores considerandos de esta resolución, que evidencian la improbanza del petitorio de la demanda de su propósito, al haberse determinado que la Administración en su facultad sancionadora tipificó debidamente la infracción imputada, consistente en que el Establecimiento Botica "La Salud", de propiedad de Isiquiel Quispe Quispe, no contaba con Químico Farmacéutico- Director Técnico y/o Químico Farmacéutico Asistente, al momento de realizarse la inspección, actuando así conforme al cuadro regulatorio aplicable. **III. DECISIÓN:** Por tales fundamentos y de conformidad con lo regulado además por el Artículo 396 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria, declararon: **FUNDADOS** los recursos de casación interpuestos por la **Procuraduría Pública del Gobierno Regional del Cusco** y la **Dirección Regional de Salud del Cusco**, de fecha nueve de marzo de dos mil diecisiete, obrante de fojas doscientos sesenta a doscientos sesenta y dos y, de fojas doscientos sesenta y siete a doscientos setenta, respectivamente; en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco mediante resolución número veinticuatro, de fecha treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, de fojas doscientos cuarenta y seis a doscientos cincuenta y tres; y ***actuando en sede de instancia,*** **CONFIRMARON** la sentencia apelada emitida por el Tercer Juzgado Civil Cusco de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante resolución número quince, de fecha once de abril de dos mil dieciséis, de fojas ciento setenta y cuatro a ciento setenta y nueve, que declaró **INFUNDADA** la demanda incoada; en los seguidos por Isiquiel Quispe Quispe contra el Gobierno Regional de Cusco y otro sobre acción contencioso administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial "*El Peruano*" conforme a ley;

y los devolvieron. **Interviene como ponente el señor Juez Supremo Bustamante Zegarra**. S.S. MARTÍNEZ MARAVÍ, RUEDA FERNÁNDEZ, WONG ABAD, CARTOLIN PASTOR, BUSTAMANTE ZEGARRA

---

1 HITTERS, Juan Carlos. Técnicas de los Recursos Extraordinarios y de la Casación. Librería Editora Platense, Segunda Edición, La Plata, p. 166.
2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-9/87 "Garantías Judiciales en Estados de Emergencia", párrafo 28.
3 Roger E. Zavaleta Rodríguez, "La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica", Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, pp. 207-208.
4 STC N° 0763-2005-PA/TC (fundamento jurídico 6).
5 CASSAGNE, Juan Carlos "Derecho Administrativo", Tomo II, Lima. Palestra Editores, p. 569.
6 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo II, Octava Edición, Madrid, Civitas Ediciones. 2002. p. 177.

C-1780339-4

CAS. N° 7324-2017 LIMA

***Sumilla**: El sometimiento de una resolución administrativa al proceso judicial previsto en el artículo 148 de la Constitución Política, requerirá también que lo decidido en ella ostente esta condición determinante, en el sentido que signifique una injerencia en la esfera jurídica del administrado de características conclusivas.*

Lima, nueve de octubre de dos mil dieciocho.

LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA: VISTA; la causa número siete mil trescientos veinticuatro guion dos mil diecisiete, en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores magistrados: Martínez Maraví – Presidenta, Rueda Fernández, Wong Abad y Bustamante Zegarra, con lo expuesto en el Dictamen Fiscal Supremo; producida la votación con arreglo a la ley, se emite la siguiente sentencia: **1. RECURSO DE CASACIÓN:** Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto por **Luz del Sur Sociedad Anónima Abierta**, de fecha cinco de abril de dos mil diecisiete, obrante a fojas quinientos diez, contra el auto emitido por la Sétima Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha tres de marzo de dos mil diecisiete, obrante a fojas cuatrocientos setenta y uno, que confirmó la resolución apelada de fecha veintidós de octubre de dos mil quince, obrante a fojas trescientos veintiocho, que declaró improcedente la demanda interpuesta. **2. CAUSAL DEL RECURSO:** Mediante resolución de fecha veinte de julio de dos mil diecisiete, obrante a fojas cincuenta y tres del cuaderno de casación formado por esta Sala que, declaró procedente el recurso presentado por Luz del Sur Sociedad Anónima Abierta, por la causal de: **infracción normativa de los numerales 1 y 2 del artículo 218 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.** En cuanto a la causal señalada, la recurrente indica que conforme a la normativa en mención, los actos que agotan la vía administrativa, son aquellos en los cuales no procede interponer una impugnación ante la autoridad jerárquicamente superior en el ámbito administrativo, correspondiendo ser impugnado en vía judicial en un proceso contencioso administrativo. Indica también, que en el presente caso, el Tribunal Fiscal con la emisión de la Resolución N° 15279-8-2014, agotó la vía administrativa, causando estado, al ser una manifestación final de la autoridad administrativa, señalando los criterios respecto a la aplicación de lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 29215, referidos a la aplicación del crédito fiscal por parte de la recurrente, lo que constituye una manifestación final de la autoridad administrativa. **3. CONSIDERANDO: PRIMERO.-** En principio corresponde mencionar, de manera preliminar, que la función nomofiláctica del recurso de casación garantiza que los Tribunales Supremos sean los encargados de salvaguardar el respeto del órgano jurisdiccional al derecho objetivo, evitando así cualquier tipo de afectación a normas jurídicas materiales y procesales, procurando, conforme menciona el modificado artículo 384 del Código Procesal Civil, la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto. S**EGUNDO.-** Entrando al análisis correspondiente, apreciamos que a través de la demanda que obra a fojas ciento veinticuatro, Luz del Sur Sociedad Anónima Aabierta, planteó como **pretensión principal** la nulidad parcial de la Resolución del Tribunal Fiscal N° 15279-8-2014, de fecha dieciocho de diciembre de dos mil catorce, en los extremos correspondientes a los reparos de servicios prestados por sujetos no domiciliados en el país y comprobantes de pago anotados en el registro de compras de forma tardía, las Resoluciones de Determinación N° 012-003-0005873 a N° 012-003-0005895 y N° 012-003-0005928, y las Resoluciones de Multa N° 012-002-0005729 a N° 012-002-0005749 y N° 012-002-0005773, debiendo la Administración proceder con la verificación ordenada por este Tribunal y confirmar la aludida resolución de intendencia en los demás extremos impugnados. Precisa que la pretensión de nulidad parcial que contiene la demanda se centra únicamente en el extremo en que dispone **REVOCAR** la referida Resolución N° **15279-8-2014** y ordena realizar una nueva verificación de los periodos en los que Luz del Sur efectuó el pago del impuesto general a las ventas objetado por la Sunat a fin de determinar el período en el cual dicho crédito fiscal podría ser utilizado (numerales 1, 3 y 4 de la parte considerativa de la resolución del tribunal fiscal impugnada); y, asimismo, como consecuencia de ello, también se impugna el extremo mediante el cual se dispone, como resultado de dicha orden de nueva verificación, la revocación de las multas contenidas en las Resoluciones de Multa N° 012-002-0005729 a N° 012-002-0005749 y N° 012-002-0005773. Por otro lado, planteó como **pretensión accesoria a la primera pretensión principal,** que una vez declarada fundada la primera pretensión principal y como necesaria consecuencia, se declare la Nulidad de la Resolución de Intendencia N° 150140006912 de fecha treinta de noviembre de dos mil siete, también en los extremos antes indicados. Como **segunda pretensión principal**, señala que conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo y ejerciendo plena jurisdicción, una vez declarada la nulidad de las resoluciones impugnadas, se declare que Luz del Sur Sociedad Anónima Abierta ha cumplido efectivamente con acreditar el correspondiente crédito fiscal en aplicación de la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29215 siguiendo los criterios establecidos por el propio Tribunal Fiscal en las Resolución del Tribunal Fiscal N° 11838-4-2009 y N° 11439-4-2011, debiendo ordenarse a la Sunat que proceda conforme a dichos criterios. T**ERCERO.-** La Juez de la causa, mediante resolución de fecha veintidós de octubre de dos mil quince, obrante a fojas trescientos veintiocho, declaró infundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducida por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Administración Tributaria – Sunat; nulo todo lo actuado incluyendo la resolución número uno de fecha tres de agosto de dos mil quince y renovando el acto procesal viciado, declara improcedente la demanda por las causales previstas en la parte in fine e inciso 2 del artículo 427 del Código Procesal Civil; esto último tras considerar, en lo principal, que el acto impugnado no cierra en forma definitiva el procedimiento administrativo, esto es, no causa estado; entonces, se incumple con lo que exige el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, pues, cuando la resolución del Tribunal Fiscal materia de impugnación ordena revocar lo relativo al reparo, no se deja sin efecto el valor respectivo sino que ordena que la Administración Tributaria proceda a verificar los periodos en los cuales la recurrente efectuó el pago del Impuesto que generó el crédito fiscal objetado por la actora, a fin de determinar el periodo en el que correspondía que el aludido crédito fiscal fuera utilizado y, emita nuevo pronunciamiento en congruencia con ello. **CUARTO.-** Elevados los autos a la instancia Superior, la Sétima Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Sub especialidad en Temas Tributarios y Aduaneros, mediante resolución de fecha tres de marzo de dos mil diecisiete, confirmó la resolución apelada, esto tras considerar, en lo principal, que el Tribunal Fiscal de oficio evaluó y decidió de conformidad con la interpretación que efectuó de la Ley N° 29215, que la Administración Tributaria verifique aquellos periodos en los cuales la recurrente había efectuado el pago del impuesto que generó el crédito fiscal, aspecto que expresamente no había sido materia de contencioso tributario, por lo que dicho mandato efectivamente representó un pronunciamiento inédito por parte de la Administración Tributaria respecto a tal materia, por lo que resulta evidente que con relación a dicho extremo no se ha causado estado, pues el mismo aún podría ser discutido por el administrado; siendo ello así, carece del requisito de ser una decisión definitiva que cancela la potestad tributaria de la administración en cuanto al citado aspecto; prueba irrefutable de esta afirmación es que la Administración Tributaria, en ejecución del mandato del Tribunal Fiscal, mediante Resolución de Intendencia N° 0150150001374 de fecha veinticuatro de julio de dos mil quince, resolvió dar por extinguida la deuda contenida en determinadas Resoluciones de Determinación y proseguir con la cobranza respecto de otras, decisión que ha sido objeto de apelación conforme puede apreciarse del escrito de fecha veinticinco de agosto de dos mil quince, mediante la cual la parte demandante cuestiona la aplicación de los alcances establecidos en la Ley N° 29215, recurso que se encuentra en trámite ante el Tribunal Fiscal, circunstancias que corroboran que no existió un pronunciamiento definitivo al respecto. Q**UINTO.-** Pues bien, el presente recurso de casación tiene por objeto que se analice si la sentencia de vista ha incurrido en infracción normativa de la señalada en el punto dos de la parte expositiva de la presente resolución, para lo cual, este Supremo Tribunal debe establecer si la resolución materia de cuestionamiento en el presente proceso, constituye un pronunciamiento impugnable en sede judicial vía proceso contencioso administrativo. S**EXTO.-** Teniendo en cuenta ello, debemos indicar que de acuerdo con el artículo 218 numeral 218.1 de la Ley N° 27444 –Ley del Procedimiento Administrativo General-, los actos que agotan la vía administrativa podrán ser