



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

Sumilla: *La Administración solo está facultada para establecer la existencia de infracciones administrativas en el plazo prescriptorio que le provee la ley, por lo que cualquier determinación de la sanción que se efectúe más allá del término fijado por la norma se habrá realizado cuando ya ha operado la prescripción de esta facultad, esto es, cuando la Administración se encuentra impedida de sancionar la conducta infractora. En ese sentido, el cómputo del plazo prescriptorio se rige por lo dispuesto en las leyes especiales y, en caso de inobservancia, es de aplicación supletoria el plazo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.*

Lima, veinticuatro de octubre
de dos mil dieciocho

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

I. VISTA:

La causa número cinco mil quinientos setenta y dos – dos mil diecisiete, en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos Pariona Pastrana, Arias Lazarte, Vinatea Medina, Toledo Toribio y Cartolin Pastor; con lo expuesto en el dictamen emitido por el Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

II. MATERIA DEL RECURSO:

Es de conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación de fecha diecinueve de agosto de dos mil dieciséis¹, interpuesto por **Pesquera San Juan Bautista Sociedad Anónima (en adelante “Pesquera San Juan Bautista”)** contra la sentencia de vista de fecha siete de julio de dos mil dieciséis², que confirmó la

¹. Obrante a fojas 148 del expediente principal.

². Obrante a fojas 131 del expediente principal.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

sentencia apelada de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, que declaró infundada la demanda.

III. ANTECEDENTES DEL PROCESO

3.1. De lo actuado en la vía administrativa

Se aprecia del expediente administrativo lo siguiente:

- 1) Mediante el Informe N.º 1796-04-PRODUCE/Dsvs-sisesa t, de fecha treinta de septiembre de dos mil cuatro³, se dejó constancia que de acuerdo con los datos proporcionados por el Sisesat (Sistema de Seguimiento Satelital de Embarcaciones) la embarcación pesquera San Juan, con número de matrícula CO-2771-CM, cuyo armador es la empresa demandante, fue detectada con velocidades de navegación menores a dos (2) nudos y rumbo no constante dentro de las cinco (5) millas marinas en un intervalo mayor a dos (2) horas consecutivas.
- 2) Del Reporte de Control de descarga por embarcación⁴, se desprende que la citada embarcación pesquera, con fecha treinta de septiembre de dos mil cuatro, descargó ochenta y siete punto diecinueve toneladas métricas (87.19 tm) del recurso anchoveta en la planta de procesamiento de harina y aceite de pescado de la empresa Pesquera Rubí Sociedad Anónima.
- 3) Asimismo, en el Informe N.º 00104-2007-PRODUCE/DIGS ECOVI-prodriguez, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil siete⁵, se expuso, entre otros aspectos, que el treinta de septiembre de dos mil cuatro la embarcación fue detectada sin emitir señales de posicionamiento GPS del Sisesat en el mismo intervalo y lugar.

³. Obrante a fojas 1 del expediente administrativo.

⁴. Obrante a fojas 15 del expediente administrativo.

⁵. Obrante a fojas 3 del expediente administrativo.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

- 4) A través de la Cédula de Notificación N.º 00009285-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs⁶, notificada con fecha dieciocho de marzo de dos mil ocho, se puso en conocimiento de la empresa demandante sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra, precisándose las presuntas infracciones incurridas y el plazo para el descargo correspondiente.
- 5) Por el escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil ocho⁷, la empresa demandante expuso sus descargos frente a las infracciones atribuidas en la citada cédula de notificación, señalando que no se habrían efectuado faenas de pesca dentro de las cinco (5) millas marinas, y que la descarga de anchoveta registrada corresponde a faenas realizadas exclusivamente fuera de la zona reservada.
- 6) Mediante la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha dieciséis de enero de dos mil nueve⁸, se resolvió sancionar a la empresa demandante en su calidad de titular de la embarcación pesquera San Juan de número matrícula CO-2771-CM, por incurrir en las infracciones previstas en los numerales 28 y 36 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en su faena de pesca desarrollada el día treinta de septiembre de dos mil cuatro, imponiéndole una multa de catorce con cuarenta y ocho centésimas de unidades impositivas tributarias (14.48 UIT), y una suspensión de tres (3) días efectivos de pesca para la extracción del recurso anchoveta (*Engraulis ringens*) y anchoveta blanca (*Anchoa nasus*). La administrada fue notificada con dicha resolución el veintidós de enero de dos mil nueve.
- 7) Frente a dicha decisión, por el escrito presentado el doce de febrero de dos mil nueve⁹, la empresa demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue declarado infundado a través de la Resolución Consejo de Apelación de

⁶. Obrante a fojas 4 del expediente administrativo.

⁷. Obrante a fojas 22 del expediente administrativo.

⁸. Obrante a fojas 31 del expediente administrativo.

⁹. Obrante a fojas 56 del expediente administrativo..



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, de fecha nueve de mayo de dos mil trece¹⁰, dando por agotada la vía administrativa.

3.2. De lo actuado en sede judicial

1) Objeto de la pretensión demandada

De la revisión de autos se observa que por el escrito de fecha veintiocho de octubre de dos mil trece¹¹, Pesquera San Juan Bautista interpuso demanda contencioso administrativa contra el Ministerio de la Producción, a fin de que se declare la nulidad de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT.

Como parte de sus argumentos alegó que la facultad de la Administración para determinar la infracción había prescrito en el momento en que se le notificó con la Resolución Comité de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, pues el hecho materia de infracción fue detectado el treinta de septiembre de dos mil cuatro y el procedimiento sancionador del mismo fue iniciado el dieciocho de marzo de dos mil ocho, con lo cual habrían transcurrido tres (3) años, cinco (5) meses y dieciséis (16) días de inactividad de la Administración, circunstancia que originaba el cómputo de plazo de prescripción. Refirió que posteriormente, frente a la imputación de la infracción, presentó su descargo con fecha veintisiete de marzo de dos mil ocho, siendo resuelto mediante la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, notificada el veintidós de enero de dos mil nueve, con lo cual transcurrieron nueve (9) meses y veinticinco (25) días de inactividad de la Administración. Luego, conforme señaló, el doce de febrero de dos mil nueve interpuso recurso de apelación contra la citada resolución directoral, sin embargo, dicho recurso no fue resuelto en el término que establece la ley, lo que habría producido la reanudación del plazo de prescripción el doce de marzo de dos mil nueve, fecha a partir de la cual transcurrieron cuatro (4) años y catorce (14) días, pues el diecinueve de octubre de dos mil trece fue notificada con la Resolución Consejo de

¹⁰. Obrante a fojas 88 del expediente administrativo..

¹¹. Obrante a fojas 20 del expediente principal.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-C T, de fecha nueve de mayo de dos mil trece. Por lo tanto, a partir de los hechos expuestos, sostuvo que acumulando los plazos que anteceden como consecuencia de la reanudación del plazo prescriptorio, y sin considerar las paralizaciones del expediente ocurridas después de la interposición de sus recursos administrativos de apelación, transcurrieron ocho (8) años, tres (3) meses y veinticuatro (24) días, tiempo que excedería largamente el plazo prescriptorio de cuatro (4) años previsto en el artículo 131.1 del Reglamento de la Ley General de Pesca, concordante con el artículo 233.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo N.º 1029, de aplicación retroactiva según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 230 del mismo cuerpo legal.

2) Fundamentos de la sentencia de primera instancia

Mediante la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil catorce¹², el Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda, al haber determinado que se acreditó la infracción por la cual se impuso la sanción, ya que no fue desvirtuada de manera real y concreta por la demandante y, a su vez, porque la controversia del proceso judicial se sostuvo en la configuración de la prescripción de la facultad sancionadora de la Administración. Bajo ese contexto, la judicatura estableció que correspondía aplicar la norma general (Ley N.º 27444) que establece el plazo para determinar la existencia de infracciones, toda vez que la norma especial aún no regulaba dicho supuesto; por lo que atendiendo a que el hecho materia de infracción ocurrió el treinta de septiembre de dos mil cuatro, y a que de conformidad con el primigenio artículo 233.1 de la Ley N.º 27444, el plazo para determinar la infracción era de cinco (5) años, lo cual, en el caso concreto, se produjo mediante la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, notificada el veintidós de enero de dos mil nueve, esto es, dentro del plazo establecido; concluyó que la determinación de la existencia de infracción de

¹². Obrante a fojas 76 del expediente principal.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

la entidad demandada se dio dentro del plazo establecido por ley, razón por la cual no se había producido la prescripción aludida por la demandante.

3) Fundamentos de la sentencia de vista

Ante el recurso de apelación interpuesto contra la citada sentencia, la Cuarta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima expidió la sentencia de vista contenida en la resolución número cuatro, de fecha siete de julio de dos mil dieciséis¹³, a través de la cual **confirmó la resolución apelada que declaró infundada la demanda**; para tal efecto, señaló que de lo expuesto en esta última se aprecia que la empresa accionante invoca la nulidad de la Resolución Comité de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT por haber operado la prescripción establecida en el artículo 233 de la Ley N.º 27444, específicamente en los numerales 233.1 y 233.2. Ahora bien, según indicó, de lo actuado en sede administrativa no se aprecia que la administrada, ahora accionante, haya hecho valer su derecho planteando la prescripción, dado que conforme a lo dispuesto en el numeral 233.3 de la Ley N.º 27444 se puede alegar esta como un medio de defensa, mas no es procedente que la autoridad la declare de oficio. Siendo ello así, concluyó que los argumentos alegados por la actora no resultan atendibles, razón por la cual el acto administrativo cuestionado no se encuentra incurso en causal de nulidad alguna.

IV. RECURSO DE CASACIÓN:

Mediante la resolución de fecha diecisiete de agosto de dos mil diecisiete¹⁴ se declaró procedente el recurso de casación interpuesto por Pesquera San Juan Bautista, en el cual se denunciaron las siguientes causales:

a) Infracción normativa por inaplicación del artículo 1991 del Código Civil

Sostiene que la Sala Superior desconoció las dos únicas excepciones que establece dicha norma para que pueda renunciarse a la prescripción ya ganada:

¹³. Obrante a fojas 131 del expediente principal.

¹⁴. Obrante a fojas 100 del cuaderno de casación.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

la primera, fundada en la renuncia expresa, y la segunda, cuando resulta de la ejecución de un acto incompatible con la voluntad de favorecerse con la prescripción (renuncia tácita); siendo así, señala que en el presente caso no se dio ninguno de tales supuestos, sino que, por el contrario, en la demanda se invocó expresamente la prescripción ya ganada. Agrega que no se puede interpretar por analogía que el artículo 1991 del Código Civil, al señalar la palabra “acto” (hacer algo) se esté remitiendo a una omisión (no oponer la prescripción en vía administrativa); en ese sentido, indica que se debe tener en cuenta que este tipo de interpretación “por analogía” se encuentra proscrita en nuestra legislación, tal como se dispone en el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil.

b) Infracción normativa por inaplicación del artículo 1992 del Código Civil

Manifiesta que esta norma contiene una sola restricción al derecho del demandante de solicitar la prescripción, la cual se limita al hecho de haberla invocado; bajo ese orden de ideas, según refiere, solo si la prescripción no ha sido invocada ante un Juez este no podrá fundar su fallo en la prescripción.

c) Infracción normativa por inaplicación del artículo IV del Título Preliminar del Código Civil y del literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú

Señala que tampoco podría interpretarse “por analogía” que la invocación de la prescripción a la que se refiere el artículo 1992 del Código Civil debe ser realizada en sede administrativa y por vía de defensa, toda vez que esa interpretación no solo colisiona con la norma contenida en el mencionado artículo IV del Título Preliminar del Código Civil, sino que además contraviene la norma constitucional que establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; en ese sentido, sostiene que no existe ninguna disposición que establezca que el juez no puede fundar sus fallos en la prescripción si no ha sido invocada en sede administrativa. Expone que en el artículo 233.3 de la Ley N.º 27444 solo se regula la forma en que los administrados pueden plantear la prescripción, la manera en que debe resolver la Administración y las acciones que esta pueda disponer para determinar responsabilidades, mas no contiene ninguna consecuencia jurídica por no



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

haberse planteado la prescripción en sede administrativa; por consiguiente, según indica, es deber del juez, antes de emitir su decisión, verificar si se produjo alguna de las excepciones previstas en el artículo 1991 del Código Civil para entender producida la renuncia del demandante a la prescripción ya ganada, y de no verificarse ninguna de estas excepciones, tiene igualmente el deber de pronunciarse a favor de dicha prescripción ganada si comprueba los supuestos para ello. Anota, además, que el recurso interpuesto no busca una revaloración de los asuntos de hecho, sino que persigue la aplicación debida de normas jurídicas con rango de ley, aspecto que constituye una auténtica valoración de derecho.

V. DICTAMEN FISCAL SUPREMO:

La Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo, mediante el Dictamen N.º 1423-2018-MP-FN-FSTCA¹⁵, opina que se declare infundado el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de vista.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPREMA:

PRIMERO: Del recurso de casación

- 1.1. El recurso de casación tiene como fines esenciales la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional de la Corte Suprema de Justicia, conforme se señala en el artículo 384 del Código Procesal Civil.
- 1.2. Respecto a la causal de infracción normativa, según Rafael de Pina: *“El recurso de casación ha de fundarse en motivos previamente señalados en la ley. Puede interponerse por infracción de ley o por quebrantamiento de forma. Los motivos de casación por infracción de ley se refieren a la violación en el fallo de leyes que debieran aplicarse al caso, a la falta de congruencia de la resolución judicial con las pretensiones deducidas por las partes, a la falta de competencia etc.; los motivos de la casación por quebrantamiento de forma afectan (...) a*

¹⁵. Obrante a fojas 109 del cuaderno de casación.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

*infracciones en el procedimiento*¹⁶. En ese sentido, se entiende que la causal de infracción normativa supone una violación a la ley, la cual puede presentarse en la forma o en el fondo¹⁷.

- 1.3.** De acuerdo con ello, el recurso de casación es un medio impugnatorio de carácter excepcional, cuya concesión y presupuestos de admisión y procedencia están vinculados a los “fines esenciales” para los cuales ha sido previsto, esto es, la correcta aplicación e interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, como se señala en el primer párrafo del presente considerando; siendo así, sus decisiones en el sistema jurídico del país tienen efectos multiplicadores y, a su vez, permiten la estabilidad jurídica y el desarrollo de la nación, de allí la importancia de aquellas.
- 1.4.** A su vez, 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 se menciona en el artículo 384 del Código Procesal Civil, su adecuada aplicación al caso concreto.

SEGUNDO: Cuestión fáctica asentada en sede judicial

Al respecto, resulta conveniente precisar que en sede casatoria no se evalúan pruebas ni se introducen hechos que no hayan sido discutidos a nivel administrativo ni judicial; por lo tanto, se procede a señalar la situación fáctica que ha quedado sentada durante el proceso:

- 1)** Mediante el Informe N.º 1796-04-PRODUCE/Dsvs-sisesa t, **de fecha treinta de septiembre de dos mil cuatro**, se dejó constancia que de acuerdo con los datos proporcionados por el Sisesat la embarcación pesquera San Juan, con número de matrícula CO-2771-CM, fue detectada con velocidades de navegación menores a dos (2) nudos y rumbo no constante dentro de las cinco millas

¹⁶. De Pina, Rafael. (1940). *Principios de Derecho Procesal Civil*. México: Ediciones Jurídicas Hispano Americana; p. 222.

¹⁷. Escobar Fornos, Iván. (1990). *Introducción al proceso*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis; p. 241.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

marinas en un intervalo mayor a dos horas consecutivas. Asimismo, por el Reporte de Control de descarga por embarcación del periodo del veintinueve al treinta de septiembre de dos mil cuatro, se constató que en esta última fecha la citada embarcación pesquera descargó ochenta y siete punto diecinueve toneladas métricas (87.19 tm) del recurso anchoveta en la planta de procesamiento de harina y aceite de pescado de la mencionada empresa. Además, según el Informe N.º 00104-2007-PRODUCE/DIG SECOVI-prodriguez, de fecha treinta y uno de mayo de dos mil siete, el treinta de septiembre de dos mil cuatro también se observó que la embarcación no emitía señales de posicionamiento GPS del Sisesat en el mismo intervalo y lugar.

- 2) A través de la Cédula de Notificación N.º 00009285- 2007-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs, notificada con fecha **dieciocho de marzo de dos mil ocho**, se puso en conocimiento de la empresa demandante sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra.
- 3) Por el escrito de fecha **veintisiete de marzo de dos mil ocho**, la empresa demandante presentó su descargo frente a las infracciones atribuidas según la mencionada cédula de notificación, siendo atendido por la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha dieciséis de enero de dos mil nueve, notificada el **veintidós de enero de dos mil nueve**, que resolvió sancionar a la empresa demandante, en su calidad de titular de la embarcación pesquera San Juan, por incurrir en las infracciones previstas en los numerales 28 y 36 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en su faena de pesca desarrollada el treinta de septiembre de dos mil cuatro.
- 4) Frente a dicha decisión, por el escrito ingresado con fecha **doce de febrero de dos mil nueve**, la empresa demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue declarado infundado a través de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, de fecha nueve de mayo de dos mil trece, **notificada el quince de octubre de dos mil trece**, dando por agotada la vía administrativa.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

TERCERO: Cuestión en debate

La cuestión controvertida en el presente caso consiste en determinar si corresponde el pronunciamiento de la judicatura respecto del alegato de la prescripción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, cuando este ha sido planteado únicamente en la demanda judicial y no en sede administrativa; siendo así, para tal efecto resulta necesario delimitar preliminarmente el marco normativo sobre el cual se desarrolla el caso concreto.

CUARTO: Respecto a la facultad sancionadora de la Administración en materia pesquera o acuícola

- 4.1. La potestad sancionadora de la Administración no se encuentra regulada expresamente en nuestra Norma Fundamental, como sí en otros ordenamientos jurídicos; sin embargo, ello no ha sido óbice para que a través de sus disposiciones se deriven las facultades, potestades, obligaciones, entre otros, que asume el Estado en cumplimiento de los deberes previstos en aquella, es decir, el *ius imperium* con que cuenta.
- 4.2. Así, por ejemplo, sobre los recursos naturales, en los artículos 66 y 67 de nuestra Constitución Política se prescribe que el Estado es soberano en el aprovechamiento de todos los recursos naturales que se encuentran en nuestro territorio, y que a su vez promueve el uso sostenible de los mismos; ello significa que todos los recursos naturales se encuentran sometidos a la soberanía permanente del Estado y bajo su dominio, por lo que debe ejercer su administración y regulación para un mejor aprovechamiento y conservación en armonía con el interés nacional.
- 4.3. A partir de la obligación contenida en los citados artículos se implementó la Ley N.º 26821 – Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹⁸, la cual en su artículo 7 (función promotora del Estado) establece que **“[e]s responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento**

¹⁸. “**Artículo 1.-** La presente Ley Orgánica norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66 y 67 del Capítulo II del Título III de la Constitución Política del Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú”.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia (...); y de igual modo, en su artículo 6 establece que “[e]l Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales y que **su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos**”.

- 4.4. En relación con la materia pesquera, que es el caso que nos ocupa, se emitió la Ley General de Pesca (Decreto Ley N.º 25977), publicada el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y dos, en cuyo artículo 1 determina que tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos, así como asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. De igual forma, en el artículo 6 del mismo texto normativo se dispone que el Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medioambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico. Siendo así, con el propósito de dar cumplimiento al objeto previsto en la ley acotada, es que a través del artículo 9 se delega en el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) que sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determine, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.
- 4.5. Esta delegación se reafirma con lo estipulado en la Ley N.º 27789 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, cuyo tenor determinó que es competencia de esta entidad formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas, productivas y de transformación en los sectores industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, así como el



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

uso racional de los recursos y la protección del medioambiente, para lo cual dictaría normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento. Así también, se señaló que una de las funciones encomendadas era establecer el marco normativo para el desarrollo de las actividades extractivas y productivas materia de su competencia dentro del marco de promoción a la libre competencia; fiscalizando y supervisando el cumplimiento de la normatividad emitida; incluyendo las actividades productivas que se desarrollen en las zonas francas, zonas de tratamiento especial comercial y zonas especiales de desarrollo.

- 4.6. En tal sentido, de lo expuesto se desprende que la finalidad de las normas citadas, que regulan la normatividad de la actividad pesquera, es promover el aprovechamiento sostenible de los recursos de dicho sector, para lo cual, a su vez, resulta necesario el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en nuestro ordenamiento jurídico que sobre dicha materia se regule; por lo que en procura de satisfacer esta necesidad, el Estado interviene a través de sus organismos rectores, para velar y efectivizar la observancia de las normas, ejercitando para ello su facultad fiscalizadora y sancionadora, la cual actúa también con un fin preventivo, pues finalmente lo que se persigue a través de estas facultades es disuadir a los agentes para que cumplan con el ordenamiento legal como parte de la obligación que asumieron con el Estado para la explotación de los recursos naturales.
- 4.7. Sobre el particular, debe precisarse que si bien el Estado ostenta la facultad sancionadora, ello no significa que la misma se encuentre desprovista de garantías mínimas que salvaguarden los derechos de los administrados; así pues, la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General regula los principios que rige la potestad sancionadora administrativa, entre los cuales resaltan los de legalidad, razonabilidad y debido procedimiento.
- 4.8. En efecto, respecto de la facultad sancionadora del Estado, realizada a través del Ministerio de la Producción, tenemos que en el artículo 77 de la Ley General de Pesca se establece que constituye “infracción” toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en ella, su reglamento o demás disposiciones sobre la materia; asimismo, en el artículo 78



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

se estipulan las sanciones a las que se someten las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la ley y en todas las normas reglamentarias sobre la materia. Además, en el Título XI del Reglamento de la Ley General de la Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, se regula lo concerniente a las infracciones y sanciones de materia pesquera.

- 4.9.** En cuanto al órgano competente para la evaluación de las infracciones administrativas contra la normatividad pesquera y la aplicación de las sanciones previstas en la Ley, en el reglamento y demás disposiciones pertinentes, en el artículo 147 del Reglamento de la Ley General de Pesca se establece que es competente, entre otro, la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia. Así también, el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, de termina en su Título IV lo concerniente al procedimiento sancionador.
- 4.10.** Por lo tanto, a partir de lo expuesto se concluye que el Estado es el encargado de velar por la protección y el provecho de sus recursos, sin que estos sean objeto de una explotación indiscriminada y no controlada, por lo que a través del marco jurídico previsto para tal fin se encuentra acreditado para ejercer su facultad sancionadora, mediante la cual se persigue corregir o disuadir la comisión de una conducta infractora.

QUINTO: Con relación a la prescripción de la facultad sancionadora de la Administración

- 5.1.** En doctrina, la prescripción es un mecanismo jurídico que opera como un medio de extinción de una obligación por el mero transcurso del tiempo establecido legalmente para tal efecto¹⁹, siendo una figura tratada principalmente en el Código Civil, pero que es aplicada en distintas áreas del Derecho bajo disposiciones específicas.

¹⁹. Flores Polo, Pedro. (2002). *Diccionario Jurídico Fundamental*. Lima, Perú: Grijley; p. 600.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

- 5.2. En este caso, corresponde referirnos a la prescripción en el procedimiento administrativo sancionador, que representa una autolimitación del Estado en la persecución de las faltas disciplinarias en virtud de la cual el transcurso del tiempo desapodera a la autoridad con potestad sancionadora para ejercerla imponiendo el correspondiente correctivo²⁰.
- 5.3. En nuestro ordenamiento jurídico, la institución jurídica de la prescripción se encuentra regulada en el artículo 233 de la Ley N.º 27444²¹, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 233.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa” (resaltado añadido).

- 5.4. Del artículo citado se colige que la Administración solo está facultada a determinar la existencia de infracciones administrativas en el plazo prescriptorio que le provee la ley, por lo que cualquier determinación de la sanción efectuada

²⁰. Nieto García, Alejandro. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. España: Editorial Tecnos; p. 539.

²¹. Publicada el 11 de abril de 2001, y modificada por el Decreto Legislativo N.º 1029, publicado el 24 de junio de 2008.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

más allá del término establecido se habrá realizado cuando ya ha operado la prescripción de esta facultad, esto es, cuando la Administración se encuentra impedida de sancionar la conducta infractora. Asimismo, del citado artículo se aprecia que se da preferencia al plazo otorgado por leyes especiales, y que en caso de inobservancia la aplicación es supletoria al plazo previsto en él; igualmente, se regula el supuesto de interrupción de dicho plazo, el cual consiste en el inicio del procedimiento sancionador. Por último, se advierte que este debe ser propuesto en vía de defensa, sin precisarse la oportunidad en la cual puede ser postulado.

- 5.5.** Ahora bien, cabe mencionar que al estar condicionada esta facultad, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución y de los principios constitucionales, ello importa que se sujete al principio de debido proceso, conforme así se ha afirmado en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 8092-2005-AA/TC, cuando expresa que *“(…) concordante con pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -con relación al debido proceso en los términos del artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos- ha considerado que el inciso 3) del artículo 139 de nuestra Constitución establece que son ‘principios y derechos de la función jurisdiccional’ la ‘observancia del debido proceso’ y la ‘tutela jurisdiccional’, y que la eficacia de esta disposición constitucional no solo alcanza a los procedimientos judiciales, sino que también se tiende a los procedimientos administrativos sancionatorios [Exp. N.º 2050-2002-AA/TC FJ 12]”*. En efecto, dicho pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al que alude el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

«“si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.” (párrafo 69). “(…) Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

obligaciones de las personas.” (Párrafo 71) [La Corte ha insistido en estos postulados en los Casos Baena Ricardo, del 2 de febrero de 2001 (Párrafos 124-127), e Ivcher Bronstein, del 6 de febrero de 2001 (Párrafo 105)]»²².

- 5.6.** En tal sentido, se colige que la institución jurídica de la prescripción incide como límite en la facultad sancionadora de la Administración, debido a que impide que se ejerza la misma –a través de la determinación de la existencia de una infracción– más allá del plazo previsto para tal efecto; por consiguiente, la Administración no podrá iniciar o continuar con el procedimiento sancionador, y el administrado ya no deberá responder por la conducta infractora –entendida esta última como la identificación de la misma pero que no ha sido formalmente determinada como infracción cometida por el administrado–. Siendo así, esta figura debe ser planteada como medio de defensa, pues solo a partir de su invocación se determinará si se configuró la prescripción de la facultad sancionadora, y si, por tanto, no correspondía iniciarse o continuarse con el procedimiento administrativo sancionador.

SEXTO: Sobre el objeto en el proceso contencioso administrativo

- 6.1.** El proceso contencioso administrativo tiene como base constitucional el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, en el cual se señala lo siguiente:

“Acción contencioso-administrativa

Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.

Así también, en el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, aprobado por el Decreto Supremo N.º 013-2008-JUS, se prescribe que la finalidad de la acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

²². Según se cita en el fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 16 de abril de 2003.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

De una interpretación *prima facie* de los citados artículos se desprende que el proceso contencioso administrativo se limita únicamente a una revisión judicial de los actos administrativos.

- 6.2.** Sin embargo, de una lectura sistemática de la Constitución se puede afirmar que siendo el proceso contencioso-administrativo un proceso jurisdiccional ordinario “constitucionalizado”, sus alcances deben ser interpretados no aisladamente, sino en función de la regulación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, consagrado en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política de 1993; de ahí que teniendo en cuenta que el proceso contencioso-administrativo es un legítimo y acabado proceso jurisdiccional, y comparte la matriz sustancial de todo proceso, cual es la de ser **un instrumento de satisfacción procesal de pretensiones, necesariamente debe encontrar sus fundamentos y sustentos constitucionales, en los alcances de este derecho fundamental a la tutela judicial efectiva**²³; por lo que no se circunscribe a la revisión del acto administrativo sino a la resolución de las pretensiones planteadas. De esta manera, **la judicatura tiene impuesto el deber de controlar plenamente la actuación administrativa**, sin dejar resquicio alguno fuera de la universalidad del control jurisdiccional que plantea el derecho a la tutela judicial efectiva; es así que el particular nunca deberá ver desestimadas sus pretensiones, puesto que se acepta, a partir del derecho fundamental a la tutela judicial, que no pueden haber limitaciones al derecho de acceso a la justicia, al control jurisdiccional de lo actuado por la Administración²⁴.
- 6.3.** En cuanto a las pretensiones sobre las cuales se pronuncia el juez en este tipo de procesos, estas se encuentran previstas en el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 – Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 013-2008-JUS, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 5.- Pretensiones

²³. Huapaya Tapia, Ramón. (2006). *Tratado del Proceso Contencioso-Administrativo*. Lima, Perú: Jurista; p. 67.

²⁴. *Ibid.*, p. 481.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.

2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.

3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.

4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores” (énfasis agregado).

- 6.4.** Bajo ese contexto, en relación con la primera pretensión que puede plantearse en el proceso contencioso administrativo, debemos señalar que esta se constituye como la más clásica y se dirige a declarar la nulidad de un acto administrativo por las causas tasadas en el artículo 10 de la Ley N.º 27444, entre las que destaca la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, pues a partir de ella derivan las demás causales y su transgresión implica la inobservancia del principio de legalidad. Ahora bien, para este tipo de pretensión el vicio de ilegalidad debe ser evidente y apreciable, y además debe ser calificado como grave o trascendente, pues de lo contrario podríamos remitirnos a la conservación del acto, figura prevista en el artículo 14 de la Ley N.º 27444, que prescribe que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la entidad emisora.

SÉPTIMO: Análisis de las infracciones normativas del artículo IV del Título Preliminar y los artículos 1991 y 1992 del Código Civil; así como del literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política

En tanto las causales denunciadas tienen relación entre sí respecto de la pretensión casatoria, serán analizadas y resueltas en conjunto:



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

- 7.1. La parte recurrente sostiene que no podría interpretarse “por analogía” que la invocación de la prescripción a la que se refiere el artículo 1992 del Código Civil debe ser realizada en sede administrativa y por vía de defensa, toda vez que tal interpretación no solo colisiona con la norma contenida en el mencionado artículo IV del Título Preliminar del Código Civil, sino que además contraviene la norma constitucional que establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. Asimismo, señala que no se aplicó el artículo 1991 del Código Civil, pues para que se configure la renuncia a la prescripción ya ganada esta debe ser expresa o tácita, esto es, que se manifieste a través de la ejecución de un acto incompatible con la voluntad de favorecerse con la prescripción; siendo así, refiere que en el presente caso no se dio ninguno de tales supuestos, sino que, por el contrario, en la demanda se invocó expresamente la prescripción ya ganada. A su vez, anota que existe una sola restricción al derecho del demandante de solicitar la prescripción (artículo 1992), la cual se limita al hecho de haberla invocado, por lo que solo si no ha sido alegada ante un Juez este no podrá fundar su fallo en aquella.
- 7.2. Sobre la prescripción prevista en la normativa civil, debe mencionarse que esta se aplica a las relaciones civiles o particulares entre personas físicas y jurídicas, ya sean privadas o públicas (en este último caso, siempre que actúen como particulares desprovistos de *imperium*), en las cuales se hayan establecido negocios jurídicos que satisfagan sus intereses; en cambio, en materia administrativo sancionadora, recae sobre las relaciones jurídicas originadas como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, cuyo propósito es proteger el interés general; por lo que si bien los efectos de esta figura coinciden en la liberación de una obligación o responsabilidad, estos son aplicados a distintas materias y, por ende, para fines diferentes: en el primero el fin es liberar a un particular de una obligación proveniente de la satisfacción de un interés privado, e impedir al acreedor a exigir su cumplimiento; mientras que en el segundo el fin es liberar de responsabilidad a un administrado para no responder por una conducta infractora, e impedir a la Administración que persiga la misma más allá del plazo establecido por ley. Aunado a ello, cabe señalar que la prescripción de la facultad sancionadora de



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

la Administración encuentra su propia regulación en leyes especiales o, en su defecto, en la Ley N.º 27444, de aplicación supletoria, por lo que no resulta necesario recurrir a la normativa civil en tanto esta figura ya ha sido prevista en materia administrativa; asimismo, resulta impertinente su invocación para que en sede casatoria se declaren inaplicables dichas disposiciones legales, dado que la Sala Superior, para resolver lo que es materia de controversia, no la aplicó, por lo que resultan infundadas las causales del recurso de casación señaladas.

- 7.3. En relación con la norma denunciada contenida en la Constitución Política del Estado, la misma prescribe lo siguiente:

“Derechos fundamentales de la persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”.

- 7.4. Sobre la fundamentación de dicha causal, la recurrente alega que se contraviene la norma constitucional que establece que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, ya que no existe ninguna disposición que establezca que el juez no puede fundar sus fallos en la prescripción si no ha sido invocada en sede administrativa. Al respecto, agrega que el numeral 233.3 del artículo 233 de la Ley N.º 27444 solo regula la forma en que los administrados pueden plantear la prescripción, la manera en que debe resolver la Administración y las acciones que esta pueda disponer para determinar responsabilidades, mas no contiene ninguna consecuencia jurídica por no haberse planteado la prescripción en sede administrativa; por consiguiente, sostiene que es deber del juez pronunciarse a favor de la prescripción ganada si se comprueban los supuestos para ello. Indica, además, que el recurso de casación presentado no busca una revaloración de los asuntos de hecho, sino que persigue la aplicación debida de normas jurídicas con rango de ley, aspecto que constituye una auténtica valoración de derecho.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

- 7.5. A fin de analizar la causal invocada, es necesario recordar que la acción contencioso administrativa encuentra sustento legal en el artículo 148 de nuestra Norma Fundamental, el cual prescribe que por medio de aquella son susceptibles de impugnación las resoluciones administrativas que causan estado. En ese mismo sentido, como ya ha sido anotado, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 establece en su artículo 1 que la finalidad de este proceso es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados; y a su vez, en su artículo 2 estipula que el mismo se rige por los principios que se enumeran en él y por los del derecho procesal.
- 7.6. Ahora bien, como se mencionó en el sexto considerando de la presente resolución, los alcances que ostentan las pretensiones en un proceso contencioso administrativo están ligados a los principios de debido proceso y de tutela jurisdiccional efectiva, consagrados en el inciso 3 el artículo 139 de nuestra norma fundamental, por lo que se constituye como obligación del juzgador no desamparar las pretensiones que se planteen en el proceso judicial mientras estas se circunscriban a la actuación administrativa que se pretenda cuestionar.
- 7.7. Bajo ese contexto, en el presente caso se advierte que en los escritos de demanda, de apelación y de casación interpuestos por la accionante no se cuestiona la imputación de la infracción o la sanción dispuesta por los órganos competentes del Ministerio de la Producción –pues la recurrente no niega la comisión de la infracción–, sino que se solicita que se declare la ineficacia de la Resolución del Comité de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, de fecha nueve de mayo de dos mil trece, en atención a que la facultad de la Administración para determinar la sanción habría prescrito en el momento en que se les notificó con la citada resolución, lo que implicaba que no podía continuar con el ejercicio de su facultad sancionadora.
- 7.8. Al respecto, cabe mencionar que la prescripción en un procedimiento administrativo sancionador se constituye como un límite al ejercicio tardío del



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

ius puniendi del Estado respecto de la persecución de una infracción, el cual, a su vez, se comporta como una garantía a favor del administrado en tanto delimita que la duración de dicho procedimiento no se mantenga de manera indefinida, en concordancia con el derecho a ser juzgado en un plazo razonable (aplicable también al procedimiento administrativo sancionador, al ser una derivación del principio de debido proceso); por lo tanto, de haber operado la prescripción en este caso, la entidad demandada se habría encontrado impedida de iniciar o continuar con el procedimiento administrativo sancionador, en el entendido de que no podría determinar que la infracción ha sido cometida por un administrado en un término mayor al establecido por ley.

- 7.9.** En tal sentido, al constituir la prescripción de la facultad sancionadora una limitación al ejercicio de esta por parte de la Administración, la que, a su vez, garantiza que un procedimiento administrativo sancionador se realice en el plazo que la ley provee, en virtud de los derechos y principios invocados, se concluye que esta figura repercute en la actuación administrativa, en estricto, en el trámite del procedimiento administrativo sancionador, puesto que de configurarse la misma generaría que la Administración no pueda iniciar o continuar con la persecución de la infracción y, por lo tanto, se libere de responsabilidad el presunto infractor.
- 7.10.** Por consiguiente, se tiene que el argumento de prescripción de la facultad sancionadora alegada por la recurrente sí correspondía ser analizado por el órgano jurisdiccional revisor, ya que este fue planteado como defensa desde la interposición de la demanda, y porque de comprobarse su configuración habría incidido en la actuación administrativa –objeto de control jurídico en un proceso contencioso administrativo sancionador– pues se verificaría que la entidad demandada no se sujetó a las normas relativas al plazo para determinar la infracción, lo cual es un deber de la Administración devenido en virtud de las garantías del debido proceso, más aun si un proceso contencioso administrativo contuviese pretensiones de plena jurisdicción.
- 7.11.** Ahora bien, resulta menester señalar que los fines del recurso de casación, conforme con lo estipulado en el artículo 384 del Código Procesal Civil,



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

consisten en la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia, lo cual implica que el juzgador, con motivo del recurso de casación que se presente, deberá analizar que en el interior del proceso se hayan aplicado debidamente las normas que regulen el supuesto de hecho materia de controversia, o la incertidumbre traída a su conocimiento, por lo que en caso se observe infracción a la norma, corregirá el error y, finalmente, aplicará la norma que a su criterio corresponda.

7.12. En ese mismo sentido, para el jurista Juan Carlos Hitters, “(...) *la finalidad de la casación no es en sí la de administrar justicia para el caso concreto (aunque a veces coopera resolviendo las litis individuales, siendo esta tarea un medio y no un fin en sí mismo), sino que su específica aspiración es la de controlar la exacta observancia de las leyes, actuando de esa manera en función reguladora y uniformadora de la jurisprudencia*”²⁵.

7.13. En ese contexto, considerándose que uno de los fines del recurso de casación es alcanzar la justicia a través de la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto, y que la accionante señaló en su recurso excepcional que el mismo “(...) *no busca una revaloración de los asuntos de hecho, sino que persigue la aplicación debida de normas jurídicas con rango de ley luego de un debido análisis, aspecto que constituye una auténtica valoración de derecho*”, pues la facultad de la Administración para determinar la sanción habría prescrito a la fecha en que se le notificó con la Resolución Comité de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT; corresponde, por economía y celeridad procesal, que esta Sala Suprema evalúe este argumento de fondo a fin de no dejarle desprovisto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que le asiste.

7.14. Siendo así, la recurrente, en su demanda, señaló que la facultad de la Administración para determinar la infracción ya se encontraba prescrita en el momento en que se le notificó con la Resolución Comité de Apelación de

²⁵. Juan Carlos Hitters. (1984). *Técnicas de los recursos extraordinarios y de la casación*. La Plata, Argentina: Librería Editora Platense; p. 161



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, toda vez que el hecho materia de infracción fue detectado el treinta de septiembre de dos mil cuatro, y el procedimiento sancionador respectivo fue iniciado el dieciocho de marzo de dos mil ocho, con lo cual habrían transcurrido tres (3) años, cinco (5) meses y dieciséis (16) días de inactividad de la Administración, circunstancia que habría originado el cómputo de plazo de prescripción. Refirió que posteriormente, frente a la imputación de la infracción, presentó su descargo con fecha veintisiete de marzo de dos mil ocho, siendo resuelto mediante la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, la cual fue notificada el veintidós de enero de dos mil nueve, con lo cual transcurrieron nueve (9) meses y veinticinco (25) días de inactividad de la Administración. Luego, según expuso, con fecha doce de febrero de dos mil nueve interpuso recurso de apelación contra la citada resolución directoral, sin embargo, no fue resuelto en el término que establece la ley, lo que produjo la reanudación del plazo de prescripción el doce de marzo de dos mil nueve, fecha a partir de la cual transcurrieron cuatro (4) años y catorce (14) días, pues el diecinueve de octubre de dos mil trece fue notificada con la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N.º 193-2013-PRODUCE/CONAS-CT, de fecha nueve de mayo de dos mil trece. Por lo tanto, a partir de los hechos expuestos, concluyó que acumulando los plazos que anteceden como consecuencia de la reanudación del plazo prescriptorio y sin considerar las paralizaciones del expediente ocurridas después de la interposición de sus recursos administrativos de apelación, habrían transcurrido ocho (8) años, tres (3) meses y veinticuatro (24) días, plazo que excede largamente el plazo prescriptorio de cuatro (4) años previsto en el artículo 131.1 del Reglamento de la Ley General de Pesca, concordante con el artículo 233.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo N.º 1029, de aplicación retroactiva según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 230 del mismo cuerpo legal.

- 7.15.** Bajo ese contexto, antes de abordar la cuestión planteada en el recurso de casación, cabe referirnos, en primer lugar, a la regulación general prevista en el inciso 229.2 del artículo 229 de la Ley N.º 27444:



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

“Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este Capítulo

(...) 229.2 **Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales**, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo” (resaltado añadido).

7.16. Este dispositivo legal establece, de modo introductorio, que las reglas generales incluidas en el capítulo de esta ley sobre procedimientos administrativos sancionadores –Capítulo II “Procedimiento Sancionador”–, rigen con carácter supletorio sobre las disposiciones especiales, para lo cual estas últimas deben observar los principios de la potestad sancionadora recogidos en esta sección, así como la estructura y garantías previstas para tales procedimientos.

7.17. En función a esta norma, la ley general procura conformar un núcleo esencial de estatus garantista de los ciudadanos frente a las pretensiones de sanción que las entidades pueden ejercer sobre ellas; en este sentido, ninguna entidad podrá desconocer los principios de legalidad para sancionar, de tipicidad de las faltas, de prescripción de las sanciones, entre otros, sin incurrir en un acto viciado de nulidad²⁶.

7.18. Ahora bien, con relación al elemento específico del plazo de prescripción en los procedimientos sancionadores, la Ley N.º 27444 establece lo siguiente en el numeral 233.1 de su artículo 233:

“Artículo 233.- Prescripción

233.1 **La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales**, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. **En caso ello no hubiera sido**

²⁶. Morón Urbina, Juan Carlos. (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica; p. 688.



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años" (resaltado agregado).

7.19. Como se aprecia del citado texto legal, la norma general otorga prevalencia a las disposiciones especiales para fijar el plazo de prescripción de la facultad sancionadora de la Administración Pública, de forma tal que esta cuestión será establecida, de manera exclusiva y excluyente, por las normas recogidas en leyes especiales, y en caso estas no lo hubieran determinado, recién deberá recurrirse a la normativa general, que ha establecido que el plazo prescriptorio sea de cuatro (4) años.

7.20. En este sentido, se evidencia que la fijación del plazo de prescripción en materia sancionadora constituye una excepción a la regla general establecida en el numeral 229.1 artículo 229 de la Ley N.º 27444, que exige otorgar primacía a las disposiciones generales cuando se analicen procedimientos sancionadores. Ello se debe a que ha sido regulado de esta forma expresamente por el citado numeral 233.1 del artículo 233, cuando pone atención a cómo abordar la aplicación de esta figura jurídica entre disposiciones de carácter general y especial.

7.21. En efecto, para la determinación del plazo de prescripción en materia sancionadora, el legislador no ha prescrito en vano que los operadores jurídicos deban fijarse, en primer término, en el plazo prescriptorio establecido por las leyes especiales, para después de ello, ante un vacío normativo, prever que recién puedan aplicar la disposición general, la que tendrá carácter supletorio en tanto no exista regulación alguna sobre este tema en la normativa especializada.

7.22. En este mismo sentido se pronuncia el profesor Morón Urbina, cuando expresa lo siguiente al comentar el citado numeral 233.1 del artículo 233²⁷:

“La doctrina y jurisprudencia más autorizadas, han señalado que la regulación de la prescripción de la acción sancionadora es una materia estrechamente administrada a la infracción y sanción, al punto que se

²⁷. Morón Urbina, Juan Carlos; Op. cit.; p. 739.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

trata de una forma de extinción de la infracción, de allí que solo a la ley corresponde determinar su plazo; y **si la ley especial nada dice al respecto, lo aplicable es la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)** (resaltado añadido).

7.23. Siendo ello así, en este caso, se tiene que en el numeral 131.1 del texto original del artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE²⁸, se estableció lo siguiente:

“Artículo 131.- Prescripción de la facultad de iniciar procesos sancionadores

131.1 La facultad del Ministerio de Pesquería para **iniciar procesos administrativos sancionadores prescribe automáticamente a los cuatro (4) años** contados desde la fecha de comisión de la infracción” (énfasis agregado).

7.24. No obstante, esta norma fue modificada a través del artículo 11 del Decreto Supremo N.º 023-2006-PRODUCE²⁹ –aplicable al caso en mérito al artículo 103 de la Constitución Política³⁰ y el artículo III del Título Preliminar del Código Civil³¹–, en el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 131.- La facultad sancionadora del Ministerio de la Producción, para **determinar la existencia de infracción administrativa prescribe a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción administrativa** o desde que cesó la conducta ilícita en infracciones administrativas continuadas. Asimismo, la prerrogativa para iniciar la ejecución de una sanción impuesta, prescribe a los cinco (5) años contados desde la fecha en que esta quedó consentida (...)” (resaltado añadido)”.

7.25. Por lo tanto, de acuerdo con el marco normativo señalado y la teoría de los hechos cumplidos, una norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata; de ahí que resultaría aplicable lo establecido en el artículo 131 del Reglamento de la Ley

²⁸. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de marzo de 2001.

²⁹. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15 de noviembre de 2006.

³⁰. **“Artículo 103.- (...)** La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a **las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes** y no tiene fuerza ni efectos retroactivos (...)” (resaltado añadido).

³¹. **“Aplicación de la ley en el tiempo**

Artículo III.- La ley **se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes (...)**” (énfasis agregado).



**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA**

General de Pesca, según la modificatoria aprobada por el artículo 11 del Decreto Supremo N.º 023-2006-PRODUCE, pues durante el transcurso del plazo de prescripción computado a partir de la fecha de ocurrida la infracción (treinta de septiembre de dos mil cuatro) se emitió dicha modificatoria; en consecuencia, el plazo de prescripción para que el Ministerio de la Producción determine la infracción administrativa era de cinco (5) años contados a partir de la fecha en que ocurrió la misma.

7.26. En este sentido, estando a que la referida infracción administrativa se cometió el treinta de septiembre de dos mil cuatro, y fue sancionada por la autoridad administrativa con la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, notificada el veintidós de enero de dos mil nueve, la cual se constituye como acto administrativo por el cual la entidad demandada determinó la existencia de una infracción cometida por la recurrente, no cabe sostener que habría operado la prescripción de la facultad del Ministerio de la Producción para determinar la infracción, pues entre ambos momentos transcurrieron menos de cinco (5) años, esto es, aproximadamente cuatro (4) años y tres (3) meses.

7.27. Aunado a ello, según lo reseñado anteriormente, no resulta aplicable el plazo prescriptorio de cuatro (4) años establecido por el numeral 233.1 del artículo 233 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo N.º 1029, pues esta disposición general solo podía regir en caso la legislación especial no hubiera regulado dicha situación jurídica, lo cual sí ocurrió mediante el artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca, modificado por el Decreto Supremo N.º 023-2006-PRODUCE; así tampoco, el numeral 131.1 del texto original del artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca, pues este fue modificado durante el transcurso del plazo de prescripción.

7.28. Por otra parte, en cuanto a la aplicación del principio de irretroactividad, el numeral 5 del artículo 230 de la Ley N.º 27444 tiene el tenor que se detalla:

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**” (resaltado agregado).

7.29. Este dispositivo reconoce la irretroactividad de las normas sancionadoras administrativas, principio que garantiza que la potestad sancionadora solo será válida para aplicar sanciones cuando hayan entrado en vigencia con anterioridad a la comisión de la infracción, siempre que sigan vigentes al momento de su calificación por la autoridad o hayan sido modificadas por normas posteriores más aflictivas para el administrado³². No obstante, este principio tiene una excepción, identificada como “retroactividad benigna”, referida a que si hubiere una norma posterior que, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado, deberá esta serle aplicada; en este sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo³³.

7.30. Pues bien, atendiendo al texto expreso del numeral 233.1 del artículo 233 de la Ley N.º 27444, y a lo expuesto previamente, el plazo o prescriptorio en materia sancionadora se determina considerando que la normativa especial rige o prima sobre la general, siendo esta última únicamente supletoria. En ese sentido, habiéndose determinado que para el caso concreto resulta aplicable la norma especial, esto es, el artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca, modificado por el Decreto Supremo N.º 023-2006-PRODUCE, no resulta posible efectuar un análisis comparativo entre ambos tipos de norma sobre este asunto, pues la ley general surtirá efectos únicamente cuando la especial no lo hubiere regulado, en cuyo caso se aplicará una u otra, pero no será posible alternar entre ambas legislaciones.

³². Morón Urbina, Juan Carlos; Op. cit.; p. 717.

³³. Morón Urbina, Juan Carlos; Op. cit.; p. 717.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

- 7.31.** En esa línea, esta Sala Suprema considera que no es legalmente admisible invocar el plazo prescriptorio de la norma general cuando esta sea, presuntamente, más benigna para al administrado, toda vez que en estos casos la retroactividad benigna debe regir, en estricto, sobre aquellas modificatorias que se hayan producido en el marco de la norma especial, sin que sea posible conjugarlo con la normativa general, pues una posición de este tipo contravendría la manera cómo se deben aplicar ambas legislaciones –general y especial– según el numeral 233.1 del artículo 233 de la Ley N.º 27444.
- 7.32.** Por lo tanto, atendiendo a que el plazo prescriptorio de cinco (5) años, establecido por el artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca, modificado por el Decreto Supremo N.º 023-2006-PROD UCE, no fue reformado de manera benigna a favor de Pesquera San Juan Bautista antes de que la autoridad administrativa determinase la sanción en su contra mediante la Resolución Directoral N.º 182-2009-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha dieciséis de enero de dos mil nueve, no corresponde la aplicación de dicho principio administrativo.
- 7.33.** En este sentido, cabe precisar que si bien la Sala Superior concluyó erróneamente que la accionante no hizo valer su derecho planteando la prescripción a nivel administrativo, lo cual no es fundamento suficiente para desestimar su pretensión, dado que la finalidad del proceso contencioso administrativo es el control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública, máxime si esta figura se plantea en vía de defensa; ello no implica que se ampare el recurso de casación interpuesto, toda vez que luego de analizarse este argumento se ha verificado que la prescripción alegada no se ha configurado en el presente caso y que, por ende, su demanda no resulta atendible; por lo tanto, en aplicación del artículo 397 del Código Procesal Civil³⁴, esta causal de casación también deviene en infundada.

³⁴. “Sentencia infundada.-

Artículo 397.- La sentencia debe motivar los fundamentos por los que declara infundado el recurso cuando no se hayan presentado ninguna de las causales previstas en el Artículo 386.

La Sala no casará la sentencia por el sólo hecho de estar erróneamente motivada, si su parte resolutive se ajusta a derecho. Sin embargo, debe hacer la correspondiente rectificación’ (énfasis añadido).



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 5572-2017
LIMA

VII. DECISIÓN:

Por los fundamentos expresados, con lo expuesto en el dictamen del Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, y en aplicación de lo establecido en el artículo 396 del Código Procesal Civil: **Declararon INFUNDADO** el recurso de casación de fecha diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, interpuesto por Pesquera San Juan Bautista Sociedad Anónima; **NO CASARON** la sentencia de vista contenida en la resolución número cuatro, de fecha siete de julio de dos mil dieciséis, que confirmó la sentencia de primera instancia que declaró infundada la demanda; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”; en el proceso seguido por la recurrente contra el Ministerio de la Producción, sobre nulidad de resolución administrativa; y devolvieron los actuados. Interviene como **Juez Supremo ponente: Cartolin Pastor.**

S.S.

PARIONA PASTRANA

ARIAS LAZARTE

VINATEA MEDINA

TOLEDO TORIBIO

CARTOLIN PASTOR

Rrrr/Atgm