



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.° 56191-2022  
SAN MARTÍN**

**Tema: FLEXIBILIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**Sumilla:** *Si bien el principio de tipicidad es un pilar fundamental del derecho penal y del derecho administrativo sancionador, su rigurosidad se ve morigerada en sede administrativa, admitiendo cierta generalidad en la descripción de la infracción y habilitando la remisión de la ley al reglamento. Y aunque no alcanza el grado de precisión exigido en el derecho penal (tipificación exhaustiva), la flexibilización del principio no puede estar incondicionada, ya que se encuentra necesariamente constreñida por el principio de interdicción de la arbitrariedad. A más de ello, dicha moderación no puede vulnerar otros principios como la seguridad jurídica. De esa cuenta, se evitan sanciones sorpresivas, garantizando que el administrado pueda prever razonablemente las conductas sancionables y sus consecuencias. Como límite a esta flexibilidad se erigen también los derechos fundamentales, que actúan como barrera frente a interpretaciones extensivas o aplicaciones abusivas del ius puniendi estatal.*

**Palabras claves:** *principio de tipicidad, principio de legalidad, derecho administrativo sancionador, flexibilización del principio de tipicidad.*

**Lima, cinco de mayo de dos mil veinticinco.-**

**LA QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.**

**VISTOS**

El recurso extraordinario de casación interpuesto por la demandante, **Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L.**, a través del escrito del veinte de junio de dos mil veintidós (fojas veinte a veinticinco del Tomo II



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

del Expediente Judicial Digital – No EJE<sup>1</sup>), contra la sentencia de vista emitida por la Sala Civil Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín, contenida en la resolución número ocho, del veintisiete de mayo de dos mil veintidós (fojas siete a quince del Tomo II) recaída en el Expediente Judicial N.º 00507-2019-0-2208-JR-CI-02, que revocó la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución número cuatro, del tres de marzo de dos mil veintidós (fojas quinientos sesenta y ocho a quinientos noventa y tres del Tomo I), y reformándola, declaró infundada en todos sus extremos la demanda de nulidad de resolución administrativa.

**I. ANTECEDENTES**

**Demanda**

El dieciocho de junio de dos mil diecinueve (fojas setenta y uno a setenta y siete), Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L. presentó demanda en contra del Ministerio de Salud, con las siguientes pretensiones:

Pretensión principal:

- Se declare la nulidad de: **(i)** la Resolución Directoral N.º 0318-2018/DFIS/DIGESA/SA del diecisiete de setiembre de dos mil dieciocho, **(ii)** la Resolución Directoral N.º 042-2019/DFIS/DIGESA/SA del catorce de febrero de dos mil diecinueve y **(iii)** la Resolución Directoral N.º 097-2019/DIGESA/SA del tres de junio de dos mil diecinueve.

Pretensión accesoria:

- Se deje sin efecto la sanción de multa impuesta a la empresa.

---

<sup>1</sup> En adelante, todas las referencias remiten a este expediente, salvo indicación distinta.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

Los argumentos que sostienen la demanda son:

- a) En el procedimiento sancionador se imputó a la empresa demandante, las infracciones previstas en los literales c, d, e y m del artículo 121 del Decreto Supremo N.º 007-98-SA, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, que son infracciones de tipo genérico, por lo que lesionan el principio de tipicidad, previsto en el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del procedimiento administrativo general. Conviene tener presente que el referido principio de tipicidad es una de las manifestaciones del principio de legalidad, que impone límites al legislador en materia penal y administrativa.
- b) La Resolución Directoral N.º 0318-2018/DFIS/DIGESA/SA establece criterios genéricos para sustentar la sanción a la ahora demandante, como que los documentos presentados en el escrito de descargo no son idóneos para levantar las observaciones, pero no se explican las razones para llegar a dicha conclusión. Mientras tanto, en la Resolución N.º 042-2018/DFIS/DIGESA/SA y en la Resolución Directoral N.º 097-2019/DFIS/DIGESA/SA se desestiman los documentos presentados por la parte demandante aduciendo que se trata de documentos extemporáneos, aun cuando la Administración llega a reconocer que a través de tales documentos sí logran levantar las observaciones. De ahí que la multa amerita ser dejada sin efecto.
- c) Las resoluciones que se cuestionan no contienen una debida motivación que pueda servir de justificación de la sanción de multa,



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

equivalente a ocho (8) UIT; razón por la cual, se lesiona el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política. También se observa una afectación al derecho de defensa.

- d) Se pone en evidencia que las resoluciones que se cuestionan afectan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de relevancia en un Estado democrático y social de derecho. En ese sentido, “en el peor de los casos, si fue extemporánea la subsanación de las observaciones, debió aplicar[se] una sanción razonable y no 8 unidades impositivas tributarias, sanción pecuniaria que resulta excesiva y lesiva a la economía de la empresa, que es una microempresa con escasos ingresos”.

**Sentencia de primera instancia**

Resolución número cuatro, del tres de marzo de dos mil veintidós (fojas quinientos sesenta y ocho a quinientos noventa y tres del Tomo I), emitida por el Segundo Juzgado Civil de Maynas, que declara:

*FUNDADA EN PARTE la demanda interpuesta por Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L. contra la Dirección Regional de Salud y el Procurador Público, sobre impugnación de resolución administrativa, vía proceso contencioso administrativo. En consecuencia, DECLÁRESE LA NULIDAD de la RESOLUCIÓN DIRECTORAL N.º 0318-2018/DFIS/DIGESA/SA de fecha 17 de setiembre del 2018, de la RESOLUCIÓN DIRECTORAL N.º 042-2019-DFIS/DIGESA/SA de fecha 14 de febrero del 2019 y de la RESOLUCIÓN DIRECTORAL N.º 097-2019/DIGESA/SA de fecha 3 de junio del 2019, sólo en el extremo que impone sanción a la administrada, por la infracción contenida en el literal m) del artículo 121 del Decreto Supremo N.º 007-98-SA. DISPÓNGASE que la demandada DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD cumpla con EMITIR NUEVA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA mediante la cual se regule o gradúe la sanción disciplinaria multa, sólo en relación a las infracciones c), d) y f) del artículo 121 del referido decreto supremo, excluyendo la infracción plasmada en el literal m), conforme a lo resuelto en la presente sentencia (...)*

**Sentencia de vista**



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 56191-2022**  
**SAN MARTÍN**

Emitida por la Sala Civil Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín, contenida en la resolución número ocho, del veintisiete de mayo de dos mil veintidós (fojas siete a quince del Tomo II), que resuelve:

1. *DECLARAR FUNDADA la apelación interpuesta por la demandada, contra la resolución número cuatro.*
2. *REVOCARON LA SENTENCIA contenida en la resolución N.º 04 de fecha 3 de marzo del 2022, obrante de fojas 487 a 494 vuelta, que declara fundada en parte la demanda; y en consecuencia, declare la nulidad de la Resolución Directoral N.º 318-2018-DFIS/DIGESA/SA de fecha 17 de setiembre del 2018, de la Resolución Directoral N.º 042-2018-DFIS/DIGESA/SA de fecha 14 de febrero del 2019, sólo en el extremo que impone sanción a la administrada por la infracción contenida en el literal m) del artículo 121 del Decreto Supremo N.º 007-98-SA, disponiéndose que la demandada, Dirección Regional de Salud cumpla con emitir nueva resolución administrativa mediante la cual se regule o gradúe la sanción disciplinaria de multa, sólo en relación a las infracciones c), d) y f) del artículo 121 del referido decreto supremo, excluyendo la infracción plasmada en el literal m), conforme a lo resuelto en la sentencia (...) y REFORMÁNDOLA, declararon INFUNDADA LA DEMANDA en todos sus extremos (...)*

Los fundamentos del *Ad quem* son los siguientes:

- a) El dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, la Dirección de Control y Vigilancia remitió a la de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) el Memorandum N.º 148-2018-DCOVI/DIGESA y el Informe N.º 1397-2018/DCOVI/DIGESA, informando sobre la diligencia sanitaria (segunda visita) realizada a las instalaciones de la empresa demandante, la misma que fue efectuada por el personal de la Dirección Regional de Salud de San Martín el uno de marzo de dos mil dieciocho. De este documento, se tiene que la empresa, a ese momento, había subsanado sólo parcialmente las observaciones realizadas inicialmente en la primera visita (Acta Ficha N.º 6).



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 56191-2022**  
**SAN MARTÍN**

- b) Así las cosas, luego de la segunda visita, mantuvieron vigencia las infracciones señaladas en los numerales c, d, e y m del artículo 121 del Decreto Supremo N.º 007-98-SA.
- c) Se ha indicado que las infracciones atribuidas resultan genéricas y por tanto, vulneran el principio de tipicidad, por señalar: *“las demás disposiciones de observancia obligatoria”* y *“las normas sanitarias”*. La empresa ha sabido señalar que por ello mismo no pudo identificar aquello que debía subsanar, empero, este argumento carece de asidero si se toma en cuenta que aún en sede administrativa, se corroboró la subsanación de algunas de las infracciones inicialmente imputadas. Es por este motivo que no se amparará la supuesta generalidad de las imputaciones. A más de ello, en la demanda no se especificaron razones para acreditar dicha generalidad y no se advierte afectación al principio de tipicidad.
- d) De otro lado, el numeral f del artículo 255 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como eximente de responsabilidad la subsanación voluntaria *“con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el numeral 3 del [referido artículo]”*.
- e) A este respecto, considérese que la inspección sanitaria se dio el dieciséis de abril de dos mil quince, haciéndose la notificación a la empresa el veintitrés de abril de dos mil dieciocho, casi tres (3) años después, tiempo en el cual, se cumplió con la subsanación parcial pero de manera extemporánea, fuera del plazo que señala la normativa; *“razón por la cual la sola alegación hecha por parte de la*



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

*actora en ese sentido, de ningún modo, podría subsumirse en la causal de eximente de responsabilidad contemplada en el literal f) del artículo 257 del TUO de la Ley N.º 27444”.*

**Causales declaradas procedentes**

Con auto del once de marzo de dos mil veinticinco, esta Sala Suprema declaró procedente el recurso extraordinario de casación interpuesto por la demandante, **Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L.**, por las siguientes causales nombradas en su parte resolutive:

- ***Infracción normativa de los numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y del numeral 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil; e***
- ***Infracción normativa del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y los numerales 3, 4 y 10 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del procedimiento administrativo general, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.***

**II. CONSIDERANDO**

**Finalidad del Recurso de Casación**

1. En principio, debemos establecer que la Corte Suprema es competente para fallar en casación<sup>2</sup> y que la finalidad nomofiláctica de este recurso, está vinculada a la necesidad de uniformizar la jurisprudencia y en este sentido, a la realización de principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica.

---

<sup>2</sup> Tal como establece el artículo 141 de la Constitución Política.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

2. En un Estado Constitucional, esta misión uniformadora de la jurisprudencia, debe ser consecuencia de la función que ostentan las Salas Supremas, como órganos de vértice, para establecer y fijar la interpretación de las disposiciones normativas en base a buenas razones o, en la corrección del procedimiento de elección y la aceptabilidad de los criterios sobre los cuales se funda la interpretación de las disposiciones normativas, que deben ser seguidas por todos los jueces de la República (Taruffo, 2005, pág. 129)<sup>3</sup>.

**El principio de tipicidad en materia administrativa sancionadora**

3. El principio de tipicidad es una manifestación del principio de legalidad, el cual, debe comprender los parámetros de *lege certa*, *lege previa*, *lege stricta* y *lege scripta*. Para el derecho penal, Hans-Heinrich Jescheck y Thomas Weigend (2014, pág. 201) han sabido exponer:

*Los tipos penales deben poseer una redacción lo más exacta posible que evite la remisión a conceptos extensivos, amenazar con consecuencias jurídicas inequívocas y contener tan sólo marcos penales de envergadura limitada. La razón del mandato de determinación reside, de un lado, en que la reserva de Ley sólo puede desarrollar plenamente su eficacia cuando la voluntad jurídica de la representación popular ha encontrado en el texto una expresión tan clara, que queda excluida la posibilidad de una resolución subjetiva y arbitraria por parte del juez [...]*

---

<sup>3</sup> Refiere Taruffo al respecto:

*“Esta no es la de asegurar la exactitud formal de la interpretación, lo que equivaldría a hacer prevalecer la interpretación formalista, en cuanto fundada solo sobre criterios formales, sino la de establecer cuál es la interpretación justa, o más justa, de la norma sobre la base de directivas y de las elecciones interpretativas más correctas (es decir, aceptables sobre la base de las mejores razones).*

*Una nomofiláctica formalista no tiene sentido, pues no significaría “defensa de la ley” sino defensa de una interpretación formal de la ley. Por otra parte, la nomofiláctica como elección y defensa de la interpretación justa no significa que, por esto, este sometida a criterios específicos y predeterminados de justicia material ni mucho menos a criterios equitativos con contenidos particulares. Significa en cambio, la elección de la interpretación fundada en las mejores razones, sean lógicas, sistemáticas o valorativas: bajo este perfil la nomofilaquia es la corrección del procedimiento de elección y la aceptabilidad de los criterios sobre los cuales aquella se funda para constituir el elemento esencial, más que la naturaleza del resultado particular que de ella deriva”.*



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

4. Pero mientras que el principio de legalidad importa que toda infracción esté previamente detallada por Ley, el principio de tipicidad —como corolario de la vertiente *lege certa*— garantiza una “precisa definición” de la conducta legalmente sancionable<sup>4</sup>.

5. Sin embargo, la aplicación del principio de tipicidad en materia penal no puede ser traída con igual rigurosidad al campo del derecho administrativo sancionador. Está aceptado que, en materia de derecho administrativo, la regulación legal de las infracciones administrativas esté redactada de forma más o menos general, a fin de que subsuman diferentes tipos de infracciones. En esta materia, seguimos a la Corte Constitucional de Colombia<sup>5</sup>:

*4.4.1. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, en virtud de la divergencia en la naturaleza de las normas, el tipo de conductas reprochables, los bienes objeto de protección y la finalidad de la sanción. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa.*

*4.4.2. [...] Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto.*

*[...] debe recordarse que **las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica.** Es así como en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable [...]*

---

<sup>4</sup> En los términos del Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, fundamento jurídico 9.

<sup>5</sup> Sentencia C-713/12.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

**6. Semejante es la visión del Tribunal Constitucional de España<sup>6</sup>:**

*[...] ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, **con ciertos matices**, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas. Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional.*

**7. Nuestro Tribunal Constitucional ha sido del mismo parecer. Con ocasión del Expediente N.º 00002-2021-PI/TC<sup>7</sup>, se puso en conocimiento del Tribunal los cuestionamientos hechos, entre otros, en contra del numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del procedimiento administrativo general, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, a saber:**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: [...]*

**4. Tipicidad.** *Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica. Las*

---

<sup>6</sup> Sentencia 18/1981.

<sup>7</sup> Caso del cuestionamiento de los procesos de decisión en el ámbito de administración de pública.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

*disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.*

*A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.*

*En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.*

**8.** El tema en debate había sido planteado en la demanda de la siguiente manera (fundamento jurídico 15 de la sentencia):

*El Colegio de Abogados de Ica alega la inconstitucionalidad de la parte in fine del primer párrafo del inciso 4 del citado artículo 248, por cuanto vulneraría el principio de legalidad, toda vez que las conductas constitutivas de infracción solo pueden establecerse mediante normas con rango legal, y en ningún caso a través de normas infralegales.*

**9.** En ese contexto, el Tribunal Constitucional centró su análisis en los alcances de los principios de tipicidad y legalidad en el derecho administrativo sancionador, donde no se aplican con la rigurosidad que los caracteriza en materia penal. Así, por ejemplo, el derecho administrativo sancionador permite que la tipificación de las infracciones legales sea completada por disposiciones de menor rango, como cuando suceden los supuestos de remisión al Reglamento:

*18. El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está especificada por la ley. Como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el caso de la Legislación Antiterrorista (Sentencia 0010-2002-AI/TC), el principio de legalidad impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).*

*19. Ahora bien, no es posible identificar al principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y*



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

*sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta.*

**20. En el ámbito administrativo, tal precisión de lo considerado como antijurídico no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos.** *La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto "provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella" [...]*

**21. Y así lo ha entendido el legislador cuando ha regulado el artículo 248.4 del TUO de la LPAG, cuestionado en el caso de autos.**

**22. Para el Tribunal Constitucional esta disposición legal no admite una interpretación que permita la desnaturalización de los principios de legalidad y tipicidad. Resulta admisible que, en ocasiones, los reglamentos especifiquen o gradúen infracciones previstas de manera expresa en la ley. Sin embargo, nada justifica que establezcan conductas prohibidas sin adecuada base legal, o que, al desarrollar disposiciones legales generales o imprecisas, los reglamentos terminen creando infracciones nuevas subrepticamente (cfr. Sentencia 00020-2015-AI/TC, fundamento 44).**

**23. En efecto, el artículo 248.4 del TUO de la LPAG, si bien reconoce como regla general la reserva de ley en materia de calificación de conductas pasibles de ser sancionadas administrativamente, admite también la posibilidad que la ley habilite la tipificación por vía reglamentaria. Sin embargo, entiende este Tribunal Constitucional que esta remisión de la ley al reglamento debe especificar las características esenciales de la conducta antijurídica, ya que bajo ninguna circunstancia puede ser una remisión en blanco.**

**10.** El Tribunal Constitucional abundó al respecto en la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 00026-202 1-PI/TC, donde hizo hincapié en la idea de que la tipicidad en materia administrativa es más flexible, aunque ello no puede llevar al despropósito de generar arbitrariedad<sup>8</sup>:

*66. Pero como ya fue puntualizado por este Tribunal en el fundamento 44 de la Sentencia recaída en el Expediente 0020-2015-PI/TC, nada de ello puede interpretarse de manera tal que se permita la desnaturalización de los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad. Es admisible que, en ocasiones, los reglamentos especifiquen o gradúen infracciones previstas de manera expresa en la ley. Sin embargo, no existe justificación para establecer conductas prohibidas sin adecuada base legal o para que, al desarrollar disposiciones legales generales e imprecisas, los reglamentos creen subrepticamente nuevas infracciones.*

---

<sup>8</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

67. En efecto, el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, establece un límite expreso a la facultad del presidente de la república para reglamentar las leyes, al precisar que este debe hacerlo sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

68. Por tanto, **al desarrollar normas con rango de ley, los reglamentos no pueden desnaturalizarlas creando infracciones sin una debida base legal.** Admitir lo contrario implicaría aceptar una desviación de la potestad reglamentaria y vaciar de contenido los principios de legalidad y tipicidad, que guardan una estrecha relación con el derecho fundamental al debido proceso.

11. En el caso citado, se alegó que la Ley prescribía tipificaciones muy generales, lo que había sido declarado inconstitucional por el Tribunal en una ocasión anterior, al considerar que ese caso de remisión al Reglamento hacía que sea este último el que cree las infracciones y no la Ley, afectándose el principio de tipicidad. A saber:

72. [En una ocasión anterior] el Tribunal consideró que la frase “que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo”, sin más desarrollo, resultaba tan amplia que no garantizaba a sus destinatarios un grado mínimo de seguridad respecto al conjunto de conductas por las que podrían ser sancionados, más aún si se considera que dicho ordenamiento contiene gran cantidad de fuentes, y que está compuesto por centenares de normas de diversa naturaleza. Similar criterio fue aplicado a la frase “normas internas de la entidad a la que pertenecen”.

12. Se estaba haciendo referencia a la sentencia del Expediente N.º 00020-2015-PI/TC<sup>9</sup>, donde el Tribunal Constitucional analizó la literalidad del artículo 46 de la Ley N.º 27785, Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República:

**Artículo 46. — Conductas infractoras**

*Conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional son aquellas en las que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen. Entre estas encontramos las siguientes conductas:*

*a) Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público [...]*

13. Confrontado con el principio de tipicidad, este dispositivo normativo arrojó el siguiente análisis:

---

<sup>9</sup> Caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

49. El primer párrafo del artículo 46 de la LOCGR señala que la CGR podrá sancionar a los funcionarios o servidores públicos que "contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen". Dicho enunciado es extremadamente general y, por tanto, no cumple con los estándares mínimos que impone el subprincipio de tipicidad.

50. En efecto, **la frase "el ordenamiento jurídico administrativo" es tan amplia que no garantiza a sus destinatarios un grado mínimo de seguridad respecto al conjunto de conductas por las que podrían ser sancionados máxime cuando, como es bien sabido, el ordenamiento jurídico administrativo cuenta con gran cantidad de fuentes y está compuesto — como mínimo — por centenares de normas de diversa naturaleza.**

51. Algo semejante puede señalarse de la frase "las normas internas de la entidad a la que pertenecen". Este enunciado también es extremadamente general y no permite identificar con precisión las conductas concretas por las que la CGR podría imponer una sanción [...]

52. Por tanto, la infracción contenida en el primer párrafo del artículo 46 de la LOCGR es inconstitucional porque que no respeta el subprincipio de tipicidad o taxatividad que, a su vez forma parte del principio de legalidad reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal d, de la Constitución.

**14.** El problema detectado por el Tribunal Constitucional en aquella oportunidad no era la remisión de la ley al reglamento, sino la generalidad con que se habían descrito las infracciones en la Ley N.º 27785, lo que pasaba por el señalamiento de conceptos indeterminados como: "conductas [...] que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad". Esto generó que sea la norma reglamentaria la que cree las infracciones en reemplazo de la ley.

**15.** Así las cosas, si bien el principio de tipicidad es un pilar fundamental del derecho penal y del derecho administrativo sancionador, su rigurosidad se ve morigerada en sede administrativa, admitiendo cierta generalidad en la descripción de la infracción y habilitando la remisión de la ley al reglamento. Y aunque no alcanza el grado de precisión exigido en el derecho penal (tipificación exhaustiva), la flexibilización del principio no puede estar incondicionada, ya que se encuentra necesariamente constreñida por el principio de interdicción de la arbitrariedad. A más de ello, dicha moderación no puede vulnerar otros principios como la



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.º 56191-2022**  
**SAN MARTÍN**

seguridad jurídica. De esa cuenta, se evitan sanciones sorprendidas, garantizando que el administrado pueda prever razonablemente las conductas sancionables y sus consecuencias. Como límite a esta flexibilidad se erigen también los derechos fundamentales, que actúan como barrera frente a interpretaciones extensivas o aplicaciones abusivas del *ius puniendi* estatal.

**Hechos determinados por las instancias de mérito**

**16.** Téngase presente el siguiente marco fáctico que ante esta instancia es inmodificable:

- a) Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L. (la demandante) es una empresa panificadora.
- b) El dieciséis de abril de dos mil quince, personal de la Dirección de Salud realizó una primera visita (vigilancia sanitaria) a las instalaciones de la empresa Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L. a fin de verificar *“las condiciones higiénicas sanitarias de fabricación de los productos de panificación”* (Acta ficha N.º6) .
- c) En ese mérito, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, se emitió el Informe N.º 596-2017/ALI/DCOVI/DIGESA, que determinó: *“[la empresa] no cumple con lo establecido en la normativa sanitaria vigente”*.
- d) El uno de marzo de dos mil dieciocho, se llevó una segunda visita en las instalaciones de la empresa (Jirón José Olaya N.º 1316, distrito de Tarapoto, provincia y departamento de San Martín).



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.° 56191-2022**  
**SAN MARTÍN**

- e) El diecinueve de abril de dos mil dieciocho, a partir del Informe N.° 1025-2018/AI/DFIS/DIGESA/SA, se emitió el auto de inicio de procedimiento sancionador, imputándose la comisión de las infracciones contenidas en los literales a, b, c, d, e, f, k y m del artículo 121 del Decreto Supremo N.° 007-98-SA y proponiendo como sanción una multa de diez (10) UIT.
- f) El dieciséis de julio de dos mil dieciocho, la empresa presentó sus descargos finales, todavía sin alegar alguna subsanación de las observaciones.
- g) Luego de la imposición de la multa, el diecisiete de setiembre de dos mil dieciocho, se planteó recurso de reconsideración en contra de dicha resolución. La autoridad administrativa tomó en cuenta los escritos presentados por la demandante el ocho de noviembre y el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, donde se hacía constar:
- Cuatro (4) fotografías que prueban el mantenimiento del tablero de control electrónico de temperatura y de la tubería de gas de la freidora, selladora de bolsa y la máquina codificadora.
  - Cuatro (4) registros de mantenimiento de máquinas y equipos (freidora, rebanadora de vegetales, selladora de bolsas tipo mordaza y codificador *hot standing*) realizados entre el seis de mayo y el ocho de julio de dos mil dieciocho.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

- Dos (2) certificados de calibración de fecha (ambos) diecisiete de julio de dos mil dieciocho respecto de la balanza Patrick, emitido por el INACAL.
  
  - Seis (6) certificados de salud emitidos por la Red de Salud de San Martín respecto del personal de la empresa. Formato PHS-03 A: Control de higiene personal del treinta de abril al catorce de junio de dos mil dieciocho y un (1) registro de control de casos de afección de salud del personal, para uno de sus manipuladores.
  
  - Copia del programa de higiene y saneamiento Versión 01 – aprobado por Darwin Armas Sánchez del doce de octubre de dos mil dieciocho.
  
  - Certificación de los principios generales de higiene del Codex Alimentarios otorgado por la Dirección Regional de Salud de San Martín (Resolución Jefatural N.º 463-2018-GRSM(DIRESA/DIREFISSA) del once de diciembre de dos mil dieciocho
- h) La reconsideración se declaró fundada en parte, confirmando sólo la comisión de las infracciones de los literales c, d, e y m del mencionado artículo 121 del Decreto Supremo N.º 007 -98-SA. La multa se redujo a ocho (8) UIT.
- i) La imputación subsistente es:



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

**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N.° 56191-2022**  
**SAN MARTÍN**

	<b>Disposición normativa (tipificación)</b>	<b>Hechos atribuidos</b>
<b>Decreto Supremo N.° 007-98-SA (Reglamento sobre vigilancia y control sanitario de alimentos y bebidas)</b> <u>Artículo 121.-</u> Constituyen infracciones a las normas sanitarias sobre fabricación, fraccionamiento y almacenamiento de alimentos y bebidas y servicios de alimentación de pasajeros en los medios de transporte, según corresponda, las siguientes:	<b>Literal c)</b> "Fabricar productos en locales inadecuados debido a las deficiencias en los aspectos operativos"	<ul style="list-style-type: none"><li>- Los ambientes no se encuentran libres de materiales y equipos en desuso, incumpliendo con los artículos 46 y 48 del Reglamento</li><li>- Es probable que se produzca contaminación cruzada en alguna etapa del proceso, debido a la presencia de equipos en desuso en los ambientes, incumpliendo con los artículos 46 y 48 del Reglamento</li><li>- No cuenta con un programa de mantenimiento preventivo de equipos, los registros no se encuentran al día, incumpliendo con los artículos 37 y 60 del Reglamento.</li><li>- No se efectúa la calibración de equipos e instrumentos, no cuenta con registros, incumpliendo los artículos 37 y 60 del Reglamento.</li></ul>
	<b>Literal d)</b> "No observar las reglas de higiene en la manipulación de alimentos y bebidas y aseo del personal"	<ul style="list-style-type: none"><li>- No cuenta con procedimientos de formación o capacitación del personal, incumpliendo el artículo 52 del Reglamento, en concordancia con el artículo 12 de la Norma HACCP y con la sección X de los principios generales.</li><li>- No se encuentra registrado en el control de la higiene y signos de enfermedad infectocontagiosa del personal, incumpliendo con el artículo 60 del Reglamento, en concordancia con los artículos 7 y 8 de la Norma HACCP.</li></ul>
	<b>Literal e)</b> "Incumplir las disposiciones relativas al saneamiento de los locales"	<ul style="list-style-type: none"><li>- El almacenamiento de los materiales de empaque y embalaje no cumple con los requisitos descritos en la pregunta 1.4 del acta, incumpliendo el artículo 56 del Reglamento.</li><li>- No cuenta con sistema de control preventivo de plagas operativos y apropiados y se encuentran ubicados en lugares donde los productos en proceso están expuestos, asimismo, no cuenta con un programa efectivo de control de plagas (desinfección, desinsectación, desratización); las trampas y cabos para roedores se encuentran al interior del almacén o en zona de producción, no cuenta con registros de monitoreo, incumpliendo con el artículo 57 del Reglamento, en concordancia el artículo 11 de la Norma HACCP y en concordancia con los numerales 6.3 y 6.5 de los Principios Generales.</li><li>- No cuenta con procedimiento de limpieza y desinfección de depósitos y mantenimiento de las instalaciones relacionadas con el manejo de agua; incumpliendo con los artículos 40 y 55</li></ul>



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.° 56191-2022  
SAN MARTÍN**

		<p>del Reglamento.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- No cuenta con un programa de higiene y saneamiento, no cuenta con registros de higienización de ambientes, equipos y utensilios, ni realiza la verificación de la eficacia del programa de higiene y saneamiento, mediante análisis microbiológico de superficies, equipos y ambientes, toda vez que no cuenta con un programa de higiene y saneamiento actualizado que incluya procedimientos de limpieza y desinfección de ambientes, equipos, utensilios y medios de transporte de alimentos, incumpliendo con los artículos 56 y 60 del Reglamento, en concordancia con el artículo 11 del a Norma HACCP.</li><li>- El compartimento, receptáculo, plataforma, tolva, cámara o contenedor que se utilice para el transporte de productos alimenticios o productos alimenticios, o materias primas, ingredientes y aditivos que se utilicen en la fabricación, no se someten a limpieza y desinfección, así como deodorización, incumpliendo con el artículo 76 del Reglamento.</li></ul>
	<p><b>Literal m)</b> "Incumplir con las demás disposiciones de observancia obligatoria que establece el presente Reglamento y las normas sanitarias que emanen de este"</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- El administrado no cuenta con la Certificación de los Principios Generales de Higiene (PGH) emitida por la Autoridad Sanitaria. Al no contar con dicha certificación habría incumplido lo establecido en los artículos 58 y 58-B del Reglamento.</li></ul>

j) A continuación, la apelación administrativa fue desestimada.

**ANÁLISIS DE FONDO**

**Primera causal: Infracción normativa de los numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y del numeral 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil.**

**17.** Estos dispositivos normativos señalan:



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

**Constitución Política del Perú**

**Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia**

*Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...]*

*3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.*

*Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.*

*[...]*

*5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.*

**Código Procesal Civil**

**Artículo 122.- Contenido y suscripción de las resoluciones**

*Las resoluciones contienen: [...]*

*3.- La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado [...]*

**18. Los argumentos de la casacionista son:**

- a) Mediante resolución número cinco, se concedió recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, tanto a favor de la parte demandante, como de la parte demandada, empero, en la sentencia de vista, la impugnación de la demandante no fue objeto de pronunciamiento, habiéndose limitado al examen del recurso presentado por la entidad emplazada. Se afectó el debido proceso y el derecho de defensa.
- b) En los considerandos primero y segundo de la sentencia de vista se hace mención al recurso de apelación de la demandada, sin referirse al recurso de apelación de la demandante. Igualmente sucede entre los fundamentos tercero y décimo sexto (parte considerativa).



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

c) Se ha configurado, por estos motivos, un supuesto de motivación aparente.

**19.** Lo primero de lo que va a tomar nota este Tribunal Supremo es que los argumentos que sostienen la primera causal (analizados en abstracto) se refieren a una supuesta incongruencia omisiva en la fundamentación judicial, y no precisamente a un supuesto de motivación aparente, como afirma el recurso de impugnación.

**20.** En efecto, pues aquello que denuncia la casacionista es que su recurso de apelación no fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal de Apelación, el que sustrajo del debate judicial sus cuestionamientos a la sentencia de primera instancia. Al respecto, la motivación sustancialmente incongruente es uno de los vicios de motivación desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Expediente N.º 00728-2008-PHC/TC):

*e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

**21.** De esta manera, no cualquier vicio en la construcción de la sentencia supone una vulneración con relevancia constitucional, en los términos planteados por el propio Tribunal Constitucional. Esto se compagina con los principios de trascendencia de nulidades y taxatividad, que prohíben la anulación de un acto por el incumplimiento de requisitos meramente formales que no afectan gravemente el debido proceso o que pueden ser convalidados. Recuérdese que la nulidad ha sido concebida como una sanción excepcional, ante la existencia de un agravio “real”, por lo que se relaciona con el principio de instrumentalidad de las formas. Al respecto, en posición que suscribimos, se ha llegado a afirmar: “[...] *únicamente se consideran como nulidades aquellas irregularidades que impiden la realización del derecho sustantivo protegido con la forma*”<sup>10</sup>. Es pues, más importante que se cumpla la finalidad del acto, antes que el respeto a las formas.

**22.** Por tanto, el análisis de la nulidad debe estar circunscripto al impacto que se ha generado en el debido proceso, dejando de lado la sola inobservancia de las formalidades procesales, en el entendido que sólo una violación real y patente del debido proceso puede acarrear nulidad. Lo que es lo mismo, no existe “*nulidad por nulidad*”.

**23.** Para el caso de autos, la demandante señala que la Sala Superior no resolvió su apelación, debiéndonos remitir al considerando segundo de la sentencia de vista, donde el *Ad quem* ha hecho un resumen del recurso

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia. Auto 029A/02. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2002/A029A02.htm#:~:text=12.,sustantivo%20protegido%20con%20la%20forma>.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

de apelación de la entidad demandada, mas no aparece el resumen correspondiente al recurso de impugnación de la demandante<sup>11</sup>.

**24.** Ante ello, corresponde preguntarnos si esta observación puede conllevar a la nulidad de la sentencia de vista. Por las consideraciones que se acaban de exponer, se debe desestimar esta posibilidad, dado que se trata de un vicio menor que no representa una vulneración al debido proceso. Y esto es así porque si se lee la sentencia de vista (fundamentos desde el sexto al décimo sexto), el análisis que realiza la instancia superior fue conducido por las argumentaciones de la demandante. Así pues, del fundamento sexto al décimo y décimo cuarto al décimo sexto, se descarta el primer argumento de apelación de la demandante, por el cual, se alegaba la subsanación de las observaciones hechas en la primera visita inspectiva a la panificadora. Entre otros argumentos, se hizo hincapié en el transcurso del tiempo entre la diligencia (2015) y el inicio del procedimiento sancionador (2018), plazo en el cual, la demandante no cumplió con subsanar las observaciones hechas en su contra.

**25.** A continuación, a partir del fundamento décimo primero al décimo tercero, la Sala Superior dio respuesta a la supuesta afectación al principio de tipicidad que se ha venido alegando a lo largo del proceso. En concreto se determinó:

*“[...] la sola invocación genérica de vulneración del principio de tipicidad no involucra que esto haya sucedido en los hechos, más aun si como se ha dejado establecido en el considerando noveno ut supra, cada una de las observaciones fueron debidamente vinculadas por la entidad demandada con la conducta tipificada como infracción, resultando de la realidad que la empresa inspeccionada sí supo de los alcances de los cargos que le fueron imputados, habiendo subsanado las mismas, pero fueron realizados de manera extemporánea”.*

---

<sup>11</sup> Véase foja sesenta y dos del cuaderno de casación.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

26. De ahí que la motivación de la sentencia de vista no adolezca de vicios en su motivación, pues de una revisión íntegra, se advierte que la misma se ha construido de forma silogística, con sustento suficiente en cada una de sus premisas y sin dejar incontestada la postura de ninguno de los sujetos procesales. Por lo demás, el hecho de que en la parte expositiva de la sentencia no se hayan colocado tanto los agravios de la demandada como de la demandante, no vuelve nula la resolución porque no se trata de un vicio relevante, de conformidad con los principios que rigen las nulidades procesales (taxatividad y trascendencia). Por tanto, corresponde declarar **infundada** la primera causal.

**Segunda causal: Infracción normativa del numeral 1.4) del artículo IV del Título Preliminar y los numerales 3), 4) y 10) del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del procedimiento administrativo general, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.**

27. Los dispositivos normativos que se denuncian son:

**Ley N.º 27444. Ley del procedimiento administrativo general**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

[...]

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califi quen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fi nes públicos que deba tutelar, a fi n de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

[...]

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

**28.** Son argumentos de la casacionista los siguientes:

- a) La administración no ha tipificado correctamente las presuntas faltas, alegación que fue invocada en el párrafo 2.2. del escrito de demanda y en el párrafo 2.4 de la apelación.
  
- b) Las imputaciones se han hecho sobre la base de normas reglamentarias genéricas, contrariando el mandato del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, en cuanto dispone que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, sin admitir interpretación extensiva o analogía.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

- c) En el caso, las normas reglamentarias genéricas que sirven de sustento a las resoluciones administrativas impugnadas contienen varios supuestos fácticos que no fueron debidamente individualizados o delimitados con precisión por la demandada.
- d) De otro lado, la sentencia de vista también debe ser anulada porque fue dictada en contravención al numeral 39 del artículo 248 del Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, concordante con el artículo IV (numeral 1.4) del Título Preliminar de la Ley N.º 27444. De acuerdo con estas disposiciones, existe una obligación de los jueces de evaluar la proporcionalidad de la sanción, dentro de las facultades de plena jurisdicción (aunque las partes no hubieran cuestionado directamente la proporcionalidad y la razonabilidad).
- e) Es un hecho asumido por la demandada que las observaciones han sido levantadas por la parte demandante.

**29.** Para atender el primer cuestionamiento que hace la demandante, conviene precisar que las infracciones que se le atribuyen están detalladas en el Decreto Supremo N.º 007-98-SA (Reglamento sobre vigilancia y control de alimentos y bebidas), que surge a partir de la Ley N.º 26842, Ley General de Salud, que señala a la letra:

**LEY N.º 26842**

**CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES**

**Artículo 134.-**

*Sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones a las disposiciones contenidas en la presente ley y su reglamento, serán pasibles a una o más de las siguientes sanciones administrativas: a) Amonestación; b) Multa; c) Cierre temporal o clausura del establecimiento; y, d) Suspensión o cancelación del Registro Sanitario del producto.*

**Artículo 135.-**



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

*Al imponer una sanción, la Autoridad de Salud tendrá en cuenta: a) Los daños que se hayan producido o puedan producirse en la salud de las personas; b) La gravedad de la infracción; y, c) La condición de reincidencia o reiterancia del infractor.*

**Artículo 136.-**

*Toda sanción de clausura y cierre temporal de establecimientos, así como de suspensión o cancelación de Registro Sanitario de productos, debe ser publicada, a costa del infractor, por la Autoridad de Salud en la forma que establece el reglamento.*

**Artículo 137.-**

*El reglamento establece la calificación de las infracciones, la escala de sanciones y el procedimiento para su aplicación.*

*[...]*

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES**

**QUINTA:** *[...] En ningún caso, dichos reglamentos podrán establecer condiciones y requisitos mayores que los previstos por la ley y los reglamentos vigentes sobre las materias normadas por la presente ley.*

**30.** Advierte este Supremo Tribunal que ha sido la propia Ley N.º 26842 la que permite que la generación del catálogo de infracciones se haga a través de su Reglamento, lo que encuentra sustento en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 citado antes. A través de este último dispositivo, se señala como regla general que las infracciones administrativas son tipificadas en normas con rango de ley, sirviendo las disposiciones reglamentarias a modo de normas de desarrollo y precisión, en tanto y en cuanto no contradigan el sentido de la ley y siempre que esta no resulte tan genérica que sea finalmente el reglamento el que termine creando la infracción (véase párrafos 3 a 15 *supra*). Excepcionalmente, la Ley N.º 27444 también permite la tipificación a través del Reglamento cuando hay permisión legal, pero en estos casos, es consideración de este Supremo Tribunal que también deben seguirse las pautas acabadas de describir.

**31.** Es precisamente eso lo que ocurre en el caso, pues a través de los artículos 134 y 137 de la Ley N.º 26842, se ha generado la posibilidad de que la tipificación de las infracciones se haga por norma reglamentaria, en



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

este caso, el Decreto Supremo N.º 007-98-SA. Esta posibilidad ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional con ocasión del proceso de inconstitucionalidad que cuestionó precisamente el numeral 4) del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 (véanse párrafos 12 a 14 *supra*).

**32.** Como se ha explicitado ampliamente en esta ejecutoria suprema, para que ocurra una afectación al principio de tipicidad no basta con que se pruebe que la infracción administrativa está regulada en una norma reglamentaria, debiéndose analizar otros factores como la ambigüedad e indeterminación de la norma legal de la que surge el reglamento (contrástese con el caso de las competencias sancionadoras de la Contraloría General de la República resuelto por el Tribunal Constitucional).

**33.** Pero aquí no estamos ante conceptos indeterminados, sino ante obligaciones claras sobre salubridad y manejo de alimentos y bebidas para el consumo humano, desprendidas todas de la Ley General de Salud y especificadas a través del Reglamento sobre vigilancia y control sanitario de alimentos y bebidas. Adicionalmente, la recurrente no ha hecho mención en su recurso escrito a frases genéricas, ambiguas o indeterminadas que le causen agravio.

**34.** Sin perjuicio de ello, el literal m del artículo 121 del reiterado decreto supremo se refiere a *“las demás disposiciones de observancia obligatoria que establece el Reglamento”*. Esta infracción podría eventualmente ser cuestionada por su generalidad, si no fuera porque al momento de atribuirse los hechos, la Administración expresó que esta infracción debe



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

ser leída conjuntamente con el artículo 58 del mismo decreto, referido al control de calidad sanitaria e inocuidad, con obligaciones precisas sobre la obtención de las certificaciones de los principios generales de higiene. Prueba de que su claridad está fuera de dudas es que la administrada cumplió con conseguir este certificado, pero lo hizo —como se ha señalado— tres (3) años después. De este modo, se descarta el primer argumento presentado por la casacionista.

**35.** El siguiente punto que aborda el recurso de casación tiene que ver con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición de la multa. Al respecto, la demandante parte de la premisa de que subsanó las irregularidades advertidas por la Administración, empero, como se ha establecido en doble instancia, la primera visita se llevó a cabo el dieciséis de abril de dos mil quince y el procedimiento administrativo sancionador dio inicio tres (3) años después, esto es, el diecinueve de abril de dos mil dieciocho. Durante ese tiempo, la demandante no procuró la subsanación de las mencionadas observaciones, vinculadas todas al manejo de alimentos y bebidas dirigidas al consumo humano (la demandante es una empresa panificadora).

**36.** De hecho, ha sido con ocasión de la notificación del inicio del procedimiento sancionador que la demandante recién levantó las observaciones. Prueba de ello es que los documentos presentados a modo de subsanación datan de los meses de abril a julio de dos mil dieciocho, descartándose con ello la posibilidad de que se exonere de responsabilidad a la empresa demandante, la que previo al inicio del proceso contencioso administrativo ha demostrado una conducta



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

negligente y desidiosa con relación al Acta de fiscalización (Acta ficha N.º06) levantada por el personal de salud de la región de San Martín.

**37.** Aunado a ello, no se debe perder de vista que, si bien los principios de proporcionalidad y razonabilidad son usualmente empleados para combatir la arbitrariedad y la excesiva punición, también tienen como finalidad que la sanción impuesta se condiga en justa medida con el daño advertido y la gravedad del hecho. Para ello, entran a tallar otros factores como la voluntad de subsanación del administrado y la naturaleza de los productos que se expenden, pues tratándose de alimentos y bebidas, la Administración actúa ante el riesgo en la salud de la colectividad.

**38.** Por las consideraciones expuestas, no se observa afectación a los principios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad, y en esa medida, se debe declarar **infundada** la segunda causal *sub exámine*.

**III. DECISIÓN:**

Por las consideraciones desarrolladas, este Colegiado Supremo resuelve:

Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación presentado por la demandante, **Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L.**, a través del escrito del veinte de junio de dos mil veintidós (fojas veinte a veinticinco del Tomo II), *en consecuencia*, **NO CASAR** la sentencia de vista emitida por la Sala Civil Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín, contenida en la resolución número ocho, del veintisiete de mayo de dos mil veintidós (fojas siete a quince del



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

Tomo II), recaída en el Expediente Judicial N.º 00507-2019-0-2208-JR-CI-02.

Por último, **ORDENARON** la publicación del texto de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” conforme a ley; en el proceso seguido por Agroindustrias e Inversiones Darvigiel E.I.R.L. en contra del Ministerio de Salud, sobre nulidad de resolución administrativa.

Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados.

**Interviene como ponente el señor juez supremo Bustamante Del Castillo.**

**SS.**

YAYA ZUMAETA

**BUSTAMANTE DEL CASTILLO**

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDIA

GUTIERREZ REMON

*JCCA/ymbp*

**Referencias**

Corte Constitucional de Colombia. (12 de Setiembre de 2012). Sentencia C-713/12.

Obtenido de [https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-713-12.htm#\\_ftnref10](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-713-12.htm#_ftnref10)

Jescheck, H., & Weigend, T. (2014). *Tratado de derecho penal. Parte General* (Vol. I). (M. Olmedo Cardenete, Trad.) Lima: Instituto Pacífico.



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

**SENTENCIA  
CASACIÓN N.º 56191-2022  
SAN MARTÍN**

Taruffo, M. (2005). *El vértice ambiguo. Ensayos sobre la casación civil. Il vértice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile, Ed. Il Mulino, Bologna, 1991.* (J. Monroy Galvez, & J. Monroy Palacios, Trads.) Lima: Palestra.

Tribunal Constitucional de España. (8 de Junio de 1981). Sentencia 18/1981. Obtenido de <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/18>

Tribunal Constitucional del Perú. (16 de Abril de 2003). STC N.º 02050-2002-AA/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (13 de octubre de 2008). STC N.º 00728-2008-PHC/TC. Obtenido de [https://cal.org.pe/Swf/web\\_2009/SentenciaTCIlamoja.htm](https://cal.org.pe/Swf/web_2009/SentenciaTCIlamoja.htm)

Tribunal Constitucional del Perú. (21 de Abril de 2022). STC N.º 00002-2021-PI/TC. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00002-2021-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (24 de Julio de 2024). STC N.º 00026-2021-PI/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00026-2021-AI.html>