



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

**Definición del término “causar estado” en materia contencioso administrativo**

**Sumilla:** El término “causar estado” no solo implica el agotamiento de la vía administrativa, sino también la decisión definitiva de la Administración, por ello, para que una resolución administrativa cause estado se requiere que ésta emita un fallo con pronunciamiento de fondo, agote la vía administrativa y no sea pasible de impugnación en su jurisdicción.

Lima, veintiséis de marzo  
de dos mil dieciocho.-

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

**VISTA;** la causa número trescientos sesenta y seis – dos mil dieciséis, con el expediente principal; de conformidad con el dictamen Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos: Pariona Pastrana – Presidente, Arias Lazarte, Vinatea Medina, Toledo Toribio y Cartolin Pastor; luego de verificada la votación de acuerdo a ley, se emite la siguiente sentencia:

**I.- MATERIA DEL RECURSO:**

**1.1.** Se trata del recurso de casación interpuesto por **CVJ Contratistas Generales Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada**, de fecha veintiuno de octubre de dos mil quince, obrante a fojas ciento cincuenta y seis, contra la resolución de vista del veintitrés de septiembre de dos mil quince, obrante a fojas ciento quince, expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros, de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la resolución apelada contenida en la resolución número uno, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil catorce, obrante a fojas cincuenta y seis, que declaró improcedente la demanda, en los seguidos por la parte recurrente contra el Tribunal Fiscal y la



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat,  
sobre impugnación de resolución administrativa.

**II.- FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE  
EL RECURSO DE CASACIÓN:**

**2.1.** Mediante auto de calificadorio de fecha diecisiete de enero de dos mil diecisiete corriente a fojas veintinueve del cuaderno de casación formado en la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, se declaró **PROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por el recurrente, por las siguientes causales:

**2.1.1. Infracción normativa del artículo 155 del Código Tributario, referido al recurso de queja y del artículo 18 (entiéndase 20) del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, referido al agotamiento de la vía administrativa:** Toda vez que el Colegiado indica que los recursos de Queja solo se presentan cuando existen actuaciones o procedimientos que afecten directamente o infrinjan lo establecido en el Código Tributario y que solo se persigue la corrección de defectos de trámite. No se tiene en cuenta que no existen valores emitidos por la administración a nombre de su representada, y menos que se encuentren en cobranza coactiva, siendo la atribución de responsabilidad tributaria como un tercero; por lo que, en todo caso, el agotamiento de la vía administrativa no sería exigible.

**2.1.2. Contravención al debido proceso (derecho de defensa):** Se impide a la demandante ejercer su derecho de defensa, pues al indicarse que no agotó la vía administrativa, se evita el pronunciamiento respecto de la responsabilidad tributaria atribuida como tercero.

**III.- CONSIDERANDO:**

**3.1.- ANTECEDENTES DEL PROCESO**

**PRIMERO:** Por escrito de fojas cuarenta y seis, CVJ Contratistas Generales Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada, demanda en vía contenciosa



**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 366 - 2016**  
**LIMA**

administrativa, como pretensión *“la nulidad del Proceso de Fiscalización practicado por la Administración Tributaria Sunat (División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes II de la Intendencia Regional de Lima que como resultado de la Carta de Presentación N° 1400234471 38-01 y Requerimiento de Responsabilidad Solidaria N° 0222140011530 de fecha 19 de mayo del 2014 y acumulativamente se declare la NULIDAD del Proceso de Fiscalización sobre Responsabilidad Solidaria, practicado por la Administración Tributaria – Sunat (División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes II de la Intendencia Regional Lima, contra mi representada, iniciado según carta de Presentación N° 140023447145-01 y Requerimiento de Responsabilidad Solidaria N° 0222140011531 de fecha 19 de mayo del 2014, que como resultado de dicho Requerimiento DECLARO a CVJ CONTRATISTAS GENERALES S.R.L. como Responsable Solidario de la deuda Impaga por el CONSORCIO VIAL DEL CENTRO”*<sup>1</sup>.

**SEGUNDO:** De esta manera, la demandante señala que: **i)** No está obligada ni solidaria ni mancomunadamente al pago de la deuda tributaria del Consorcio Vial del Centro, toda vez que el diez de diciembre de dos mil ocho celebró un contrato privado con la empresa Construcciones y Pavimentos Sociedad Anónima Cerrada, cediendo a su favor el íntegro de su porcentaje consorcial, equivalente al 20%, quedando esta empresa como únicos representantes legales y responsables de la obra; **ii)** no se configura la existencia de un tercero, al no existir una cesión de posición contractual, más aún si la normatividad atribuía responsabilidad a los miembros del consorcio, toda vez que el contrato de obra se suscribió con el Consorcio Vial del Centro; **iii)** no se consideró que durante la vigencia del consorcio, la recurrente no obtuvo beneficio y/o renta generadora de los tributos que se le exigen, más aún si no tuvo acceso a los cobros realizados del contrato privado; **iv)** no se valoró que tuvo conocimiento de la contabilidad y documentación sustentatoria relacionada al consorcio; y, **v)** el Tribunal Fiscal, al declarar improcedente su queja interpuesta, toda vez que no

---

<sup>1</sup> Petitorio de la demanda obrante a fojas 46 del Expediente Principal.



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

le correspondía analizar cuestiones de fondo que debían examinarse mediante proceso contencioso tributario, dio por agotada la vía administrativa, quedando habilitado para instaurar el proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial.

**TERCERO:** Habiéndose calificado la demanda interpuesta, el Décimo Octavo Juzgado Especializado Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número uno, declaró improcedente la demanda interpuesta, al considerar que el proceso de fiscalización que pretende su nulidad no causa estado.

**CUARTO:** Ante dicha resolución judicial, la demandante interpuso recurso de apelación, obrante a fojas sesenta y dos, alegando que: **i)** No se meritó que el Tribunal Fiscal absolvió la queja interpuesta ante la administración, indicando que no podía cuestionarse aspectos de fondo vía queja, sino mediante el proceso contencioso administrativo, advirtiéndose el agotamiento de la vía administrativa; **ii)** no se consideró que el Tribunal Fiscal remitió al recurrente a la vía contenciosa administrativa; **iii)** se inobservó los artículos 41 y 49 de la Constitución Política del Perú que confiere a los administrados el derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida.

**QUINTO:** La Sala Superior al emitir la resolución de vista, del veintitrés de septiembre de dos mil quince, obrante a fojas ciento quince, confirmó la resolución de primera instancia que declaró la improcedencia de la demanda interpuesta. Sustentó su decisión señalando que la resolución del Tribunal Fiscal declaró improcedente la queja interpuesta por el recurrente al cuestionar aspectos de fondo, advirtiendo que la resolución administrativa cuestionada ante el Poder Judicial no constituye una actuación administrativa que haya causado estado, incumplándose con el artículo 18 de la Ley N° 27584.

**3.2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**



**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 366 - 2016**  
**LIMA**

**PRIMERO:** Uno de los derechos constitucionales es la tutela jurisdiccional efectiva, entendida como aquel *“derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio”*<sup>2</sup>, debiendo precisarse que este derecho *“despliega sus efectos en tres etapas, a saber: en el acceso al proceso y a los recursos a lo largo del proceso en lo que la doctrina conoce como derecho al debido proceso o Litis con todas las garantías; en la instancia de dictar una resolución invocando un fundamento jurídico y, finalmente, en la etapa de ejecutar la sentencia”*<sup>3</sup>. En consecuencia, se advierte que este derecho ampara al justiciable desde el inicio del proceso judicial hasta su final, advirtiéndose que su manifestación se presenta en todo tipo de procedimientos judiciales.

**SEGUNDO:** El procedimiento contencioso administrativo ingresa en nuestro ordenamiento jurídico con el artículo 148 de la Constitución Política del Perú, que establece: *“Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”*. Además, la Ley N° 27584, Ley que Regula el Procedimiento Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013 -2008-JUS, establece en el primer párrafo de su artículo 1 que: *“La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad 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”*; además, se tiene que el artículo 20 de la citada ley establece que: *“Es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales”*; en consecuencia, se advierte que todos los actos administrativos son susceptibles de ser examinados por el Poder Judicial, siempre que causen estado.

<sup>2</sup> Anacleto Guerrero, Víctor. Proceso Contencioso Administrativo. Lima: Lex & Iuris, 2016, p. 78

<sup>3</sup> Véase STC N° 1546-20002-PA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 2



**SENTENCIA**  
**CASACIÓN N° 366 - 2016**  
**LIMA**

**TERCERO:** La doctrina ha señalado que *“(...) el acto administrativo que ‘causa estado’ es aquel que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la administración, constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, debiendo entenderse que ello ocurre cuando se ha llegado al funcionario superior con competencia para decidir en definitiva sobre el acto impugnado, por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial”<sup>4</sup>*, debiendo precisarse en el mismo sentido que la casación N° 6733-2013-LIMA, en su fundamento jurídico “Décimo”, señaló que: *“(...) el solo hecho de haberse agotado la posibilidad de ejercer recursos administrativos contra un acto de Administración (...) no lo convierte per se en uno susceptible de impugnación a través del proceso contencioso administrativo, independientemente del contenido mismo (...) si la actuación administrativa es únicamente interina o incidental dentro de un procedimiento administrativo, deberá mantenerse todavía vigente la potestad de la Administración Pública para decidir respecto a ella hasta que su decisión adquiera carácter decisivo, en tanto -claro está- que no existan circunstancias que ameriten dejar de lado esta regla”*; en consecuencia, se advierte que el término “causar estado”, no solo implica el agotamiento de la vía administrativa, sino también la decisión definitiva de la Administración, por ello para que una resolución administrativa cause estado se requiere que esta emita un pronunciamiento de fondo, agote la vía administrativa y no sea pasible de impugnación en su jurisdicción.

**CUARTO:** Asimismo, se advierte que el Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, establece determinadas excepciones al agotamiento de la vía administrativa, cuyo artículo 21, numeral 3, señala: “No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos: (...) Cuando la

---

<sup>4</sup> Danós Ordóñez, Jorge. “Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo – Las llamadas resoluciones que causan estado”, en: Revista Ius Et Veritas, N° 16, Lima, p. 152.



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada”.

**IV.- ANÁLISIS:**

**PRIMERO:** El casacionista alega la infracción normativa del artículo 155 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, en relación con el artículo 18 (entiéndase artículo 20) del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, referidos al recurso de queja y al agotamiento de la vía administrativa, respectivamente, indicando que la Sala Superior no consideró los valores emitidos por la administración a su nombre y menos que se encuentran en cobranza coactiva, advirtiéndose su responsabilidad tributaria como un tercero, no siéndole exigible el agotamiento de la vía administrativa. Al respecto, corresponde precisar que no obra en autos resolución alguna de la Administración que permita acreditar la constitución del recurrente como un tercero en la responsabilidad tributaria que se le atribuye. En consecuencia, se advierte que sí le resulta exigible que la resolución de la administración que se cuestiona ante el órgano jurisdiccional agote la vía administrativa; por tanto, la infracción normativa denunciada deviene en infundada.

**SEGUNDO:** Asimismo, analizando la resolución de la Oficina de Atención de Quejas del Tribunal Fiscal N° 04695-Q-2014, del die cinco de setiembre de dos mil catorce, que originó el presente proceso contencioso administrativo, se advierte que dicho órgano administrativo omitió emitir pronunciamiento de fondo, precisando que el procedimiento contencioso tributario es la vía correspondiente, conforme al Libro III del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF. En consecuencia, conforme a los fundamentos jurídicos de la presente ejecutoria suprema, se tiene que la resolución del Tribunal Fiscal no causa estado en dicho procedimiento administrativo, toda vez que no emite un pronunciamiento de fondo, más aún si existe una vía procedimental específica para los cuestionamientos expresados en su voluntad impugnatoria en la vía administrativa.



**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

**TERCERO:** Asimismo, el casacionista alega contravención al derecho al debido proceso, en su modalidad de derecho de defensa, indicando que al pronunciarse sobre la falta de agotamiento de la vía administrativa se evita emitir pronunciamiento respecto a la responsabilidad tributaria atribuida como tercero. Al respecto, corresponde precisar que, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú y 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, se exige que las resoluciones administrativas causen estado para ser impugnadas vía proceso contencioso administrativo; por lo que, al tenerse que la demanda interpuesta cuestiona una resolución del Tribunal Fiscal que no examina el fondo y por tanto no pone fin a la instancia administrativa, se advierte que al declarar su improcedencia en primera instancia y ser ratificada por la Sala de mérito, no se infringe el derecho de defensa del recurrente, toda vez que como parte procesal ha podido invocar su derechos ante los órganos jurisdiccionales, conforme a ley; por lo tanto, las infracciones normativas aludidas por el casacionista no son de recibo, deviniendo en infundada.

**IV.- DECISIÓN**

Por estas consideraciones, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la demandante **CVJ Contratistas Generales Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada**, con fecha veintiuno de octubre de dos mil quince, obrante a fojas ciento cincuenta y seis; en consecuencia, **NO CASARON** la resolución de vista de fecha veintitrés de septiembre de dos mil quince, obrante a fojas ciento quince, expedida por la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la resolución apelada que declaró improcedente la demanda, en los seguidos por CVJ Contratistas Generales Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada, contra el Tribunal Fiscal y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat, sobre impugnación de resolución administrativa; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el





**SENTENCIA  
CASACIÓN N° 366 - 2016  
LIMA**

diario oficial "El Peruano" conforme a ley; y, los devolvieron. Interviene como **Juez Supremo Ponente: Pariona Pastrana.- S.S.**

**PARIONA PASTRANA**

**ARIAS LAZARTE**

**VINATEA MEDINA**

**TOLEDO TORIBIO**

**CARTOLIN PASTOR**

Ervg/Ero

LPDERECHO.PE