

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

TEMA: FUNCIONARIOS COMPETENTES EN EL
PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

SUMILLA: De acuerdo al artículo 50 del Código Tributario, la SUNAT es la entidad competente para la administración de los tributos internos y los derechos arancelarios; gracias a dicha competencia material, cuenta con la potestad discrecional de organizarse internamente para una óptima ejecución de sus funciones, por lo que la Sala Superior considera correctamente que no existe sustento normativo que avale la nulidad decretada por el Tribunal Fiscal, debido a que el numeral 1 del artículo 109 del Código Tributario únicamente sanciona con nulidad los actos emitidos por órganos incompetentes por razón de la materia, lo que no ha sucedido en la presente causa.

PALABRAS CLAVE: competencia, funcionario competente, nulidad, organismo competente, pequeño contribuyente, mediano contribuyente, vicio bajo sanción de nulidad

Lima, veintisiete de abril de dos mil veintitrés

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

VISTA

La causa en audiencia pública de la fecha y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN

En el presente proceso sobre nulidad de resolución administrativa, el demandado **Tribunal Fiscal**, el nueve de febrero de dos mil veintidós (foja diez

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

mil novecientos sesenta y nueve del expediente judicial electrónico - EJE¹), y la demandada, **Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación**, han interpuesto recurso de casación el veintitrés de febrero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos noventa y dos); contra la sentencia de vista del veintiséis de enero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos cincuenta y seis), que **confirma** la sentencia apelada, del trece de octubre de dos mil veintiuno (foja diez mil setecientos sesenta y ocho), que declaró fundada la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Mediante escrito del quince de octubre de dos mil veinte (foja tres), la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)** interpuso demanda contra el **Tribunal Fiscal** y la **Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación**, solicitando como petitorio lo siguiente:

Pretensión principal: Se declare la nulidad de la Resolución de Tribunal Fiscal Nº 02592-3-2020.

Pretensión accesoria: Se ordene al colegiado administrativo emitir nueva resolución pronunciándose expresamente sobre los reparos efectuados a la contribuyente.

Sentencia de primera instancia

¹ Todas las citas se remiten a este expediente, salvo indicación distinta.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

Mediante sentencia del trece de octubre de dos mil veintiuno (foja diez mil setecientos sesenta y ocho), el Vigésimo Juzgado Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros falló:

1. Declarando FUNDADA la demanda interpuesta por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SUNAT mediante su Procuraduría Pública contra el TRIBUNAL FISCAL y PIZZERIA DON PABLO S.A.C. EN LIQUIDACION, sobre acción contenciosa administrativa. En consecuencia:

a. Declaro la NULIDAD TOTAL de la Resolución del Tribunal Fiscal número 02592-3-2020 emitida en fecha once de marzo del año dos mil veinte, la misma que declara nulas las Cartas números 130023404428-01 SUNAT y 130023404450-01 SUNAT y los Requerimientos números 0221130015410, 0221130015432, 0222130021445, 0222130021446, 0222140016552, 0222140016553, 0222140016554, 0222140007872, 022214007873, 0222150003281 y 0222150003282 y sus resultados, nulas las Resoluciones de Determinación números 024-003-0271209 a 024-003- 0271233 y las Resoluciones de Multa números 024-002-0219652 a 024- 002-0219668, y nula la Resolución de Intendencia número 0260140133637/SUNAT de 22 de diciembre de 2015.

b. ORDENO que el Vocal Presidente de la Tercera Sala del demandado Tribunal Fiscal cumpla dentro del término de TREINTA DÍAS hábiles y bajo apercibimiento de poner en conocimiento del Ministerio Público para el inicio del proceso penal correspondiente conforme a lo previsto por el inciso cuatro del artículo cuarenta del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, con emitir nueva resolución pronunciándose sobre los reparos formulados por la SUNAT contra la contribuyente PIZZERÍA DON PABLO S.A.C. EN LIQUIDACIÓN, ello en mérito a lo señalado en la presente sentencia.”.

Sus argumentos son los siguientes:

La categoría de los contribuyentes se encuentra delimitada conforme la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT publicada en el Diario Oficial El Peruano el 03 de enero 2013 y vigente a partir del 01 de enero 2013 en la que se establecieron los criterios para clasificar a los contribuyentes de acuerdo a los ingresos del ejercicio.

Sentencia de vista

Mediante sentencia de vista del veintiséis de enero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos cincuenta y seis), la Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros, de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirmó la sentencia apelada, contenida en la resolución número nueve, del trece de octubre de dos mil veintiuno, por la que se resolvió declarar fundada la demanda.

El colegiado consideró lo siguiente:

El numeral 1 del artículo 109° del Código Tributario sanciona con nulidad los actos administrativos que hubiesen sido dictados por órganos incompetentes por razón de la

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

materia. En tal sentido, los actos de la Administración Tributaria son válidos en tanto sean emitidos por autoridades que resulten competentes en virtud a lo previsto en el artículo 50° del Código Tributario. Siendo ello así, procede que el Tribunal Fiscal se pronuncie sobre la validez de las resoluciones de determinación y de multa impuestos por la Administración Tributaria como consecuencia del procedimiento de fiscalización efectuado a la contribuyente demandante.

Materia controvertida en el presente caso

Con relación a los hechos determinados por las instancias de mérito y en concordancia con las causales por las que fue admitido el recurso de casación, concierne a esta Sala Suprema determinar si la Resolución del Tribunal Fiscal N° 02592-3-2020 fue emitida teniendo en cuenta el tema de competencia de los funcionarios que realizaron el procedimiento de fiscalización definitiva a Pizzería Don Pablo, iniciado en el dos mil trece, sobre el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas del ejercicio dos mil once.

Causales procedentes de los recursos de casación

Mediante auto de calificación del siete de junio de dos mil veintidós (foja doscientos cincuenta y dos del cuaderno de casación), la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República declaró procedentes los recursos de casación interpuestos por las demandadas, por las siguientes causales:

Recurso de casación del Tribunal Fiscal:

1.- Inaplicación de la Resolución de Superintendencia N.° 316-2012/SUNAT que regula directorios, ámbito geográfico y criterios de clasificación de contribuyentes de la Intendencia de Lima.

Los argumentos son los siguientes:

- a)** Señala que el Tribunal Fiscal al momento de resolver ha considerado todas las cuestiones planteadas por la demandante, y los suscitados en el expediente administrativo, conforme al artículo 129 del Código Tributario; y que la demandante nunca cuestionó algún vicio de incompetencia, por lo cual la Sala se ha pronunciado sobre hechos no ventilados en el procedimiento administrativo, es decir habría incongruencia entre lo impugnado en el procedimiento administrativo y el proceso judicial.
- b)** La Administración Tributaria vulneró lo establecido en el artículo 49-BI del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, aprobado por Decreto Supremo N° 115-2002-PCM, dado que a la fecha de inicio de la fiscalización definitiva la empresa mantenía la condición de pequeño contribuyente, sin embargo, careciendo de competencia, la División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes, le inició el procedimiento de fiscalización respecto del impuesto a la renta del ejercicio dos mil once. Por lo tanto, los actos realizados

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

con dicho vicio alcanzan a las Cartas N.º 130023404 428-01-SUNAT y 130023404450-01-SUNAT, los Requerimientos N.º 0221130015410 y 0221130 015432, por lo que sus resultados son nulos, conforme al numeral 2 del artículo 109 del Código Tributario, y el artículo 13.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que señala que la nulidad alcanza a los actos sucesivos en el procedimiento, vinculados con él; tal como lo ha dispuesto el Tribunal Fiscal.

c) La Sala al considerar la actualización del Comprobante de Información Registrada (CIR), y aplicar erróneamente la Resolución de Superintendencia N.º 316-2012/SUNAT, no respeta la competencia de los órganos administrativos de la SUNAT, establecida con Decreto Supremo N.º 259-2012-EF, con lo que vulnera el principio de legalidad. Por ello la Resolución del Tribunal Fiscal emitida, no se encuentra incurso en nulidad, y es plenamente válida.

3.-Contravención del artículo 50 inciso 6 y del artículo 122 inciso 4 del Código Procesal Civil, así como del artículo 139 numeral 5 de la Constitución Política del Perú, normas que garantizan el derecho a un debido proceso al encontrarse frente a una motivación insuficiente de la sentencia.

Los argumentos son los siguientes:

a) Señala que la sentencia de vista solo se sustenta en el supuesto vicio del acto administrativo, y no revisa el asunto de fondo de la controversia, de acuerdo a los hechos suscitados, la valoración conjunta de las pruebas presentadas en etapa administrativa, el razonamiento lógico del caso, y la aplicación de las normas del impuesto general a las ventas e impuesto a la renta. Asimismo, considera que lo resuelto por la Sala no tiene el análisis, ni la motivación que debe tener toda resolución judicial, y contiene vicio de motivación no acorde al debido proceso.

b) La Sala no interpreta de modo expreso, y con carácter amplio el sentido de la legislación tributaria, ya que el Tribunal Fiscal no puede pronunciarse sobre hechos que no fueron impugnados en su momento. Asimismo, la Sala resuelve amparándose solamente en dichos hechos, que no tienen vinculación con el caso de autos. La sentencia no contiene un razonamiento lógico de los hechos y las normas aplicables a la materia, o sea no se encuentra debidamente motivada.

c) De acuerdo a lo alegado, la incidencia resulta evidente, además de producirle agravio la resolución de la Sala, porque se declara nula una resolución del Tribunal Fiscal expedida de manera legítima.

Recurso de casación de Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación

1.-Infracción normativa al artículo VII del Código Procesal Civil, e infracción normativa del artículo 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Perú.

Los argumentos de la recurrente son los siguientes:

a) Se aprecia que invoca como causales, entre otras, las infracciones a la debida motivación, al principio de congruencia procesal y de proscripción de la arbitrariedad, las cuales tendrían su fuente normativa en los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, por el debido proceso y motivación de las resoluciones judiciales.

b) Alega que la sentencia de vista se incurre en los siguientes vicios: i) se varía la materia controvertida, pues ya se incurrió en dicha arbitrariedad en primera instancia judicial, y la sala superior la vuelve a variar; ii) la Sala Superior resta valor a sus argumentos; iii) sus argumentos estuvieron direccionados a contestar lo que el propio juzgado consideró como materia controvertida; iv) la Sala Superior emite pronunciamiento sobre aspectos no

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

alegados por ninguna de las partes; v) la Sala Superior modifica los hechos ocurrido en el caso materia de autos; y, vi) considera que lo más gravoso es que la sala superior no toma en cuenta ninguno de sus argumentos por el solo hecho de considerarlos secundarios, sin siquiera haberlos analizado.

c) La sentencia de primera instancia consideró como materia controvertida determinar si la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 2592-3-2020 aplicó o no la Resolución de Superintendencia N.º 316-2012/SUNAT, es decir da por supuesta su aplicación, sin embargo, considera que ello es una incorrecta determinación de la controversia, porque en principio se debía determinar si la Resolución de Superintendencia N.º 316-2012/SUNAT tiene efectos automáticos, y luego correspondía pronunciarse sobre sus argumentos, lo cual omitió, por lo que esto evidencia que se vulnera el principio de congruencia procesal.

d) La Sala considera (variando la controversia) que la materia controvertida consistía ahora en verificar si era nulo el procedimiento de fiscalización, pero introduce en su análisis el numeral 1 del artículo 109 del Código Tributario, cuando la resolución del Tribunal Fiscal impugnada, sustentó su decisión de declarar nulo el procedimiento de fiscalización en base al numeral 2 del mismo artículo. Es decir, ninguna de las partes alego esto, ni lo puso en controversia, pero la Sala lo hace, variando la materia controvertida y la causal de nulidad declarada en la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 02592-3-2020, y peor aún, cuando los argumentos de la SUNAT estaban destinados a acreditar que los funcionarios que suscribieron las cartas requerimientos y sus resultados si tenían competencia. Esto constituye pronunciamiento extra petita.

e) Señala que la sentencia de vista no es congruente, porque no analiza las pretensiones impugnadas y argumentos formulados, y se fundamenta sobre la base de una controversia no planteada, de tal manera que hace prevalecer su voluntad, sin motivar, lo que constituye en "decisionismo", o arbitrariedad que ha sido proscrito por el Tribunal Constitucional.

f) La sentencia de primera instancia no se ha pronunciado sobre todos sus argumentos, por lo cual adolece de vicio de motivación aparente, tal es así que la Resolución de Superintendencia N.º 316-2012/SUNAT no es autoaplicativa y que solo establece criterios o parámetros, mas no tiene efectos directos en la situación del contribuyente, asimismo el juzgado solo indica que dicha resolución de la superintendencia tiene sustento normativo en el Decreto Supremo N.º 259-2012-EF que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de SUNAT, de lo que se evidencia que tal pronunciamiento nada tiene que ver con las alegaciones que ha planteado.

g) Estos argumentos fueron planteados en su recurso de apelación, sin embargo, la Sala no se pronunció sobre tal vulneración al principio de congruencia, y más bien los considero secundarios, afectando así su derecho a la debida motivación, al no tomarse en cuenta sus argumentos vinculados medularmente al conflicto.

2.- Infracción normativa al artículo 109 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, y artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 .

Los argumentos son los siguientes:

a) Considera ello, en la medida que no se declaró la nulidad de los actos administrativos nulos de pleno derecho, por carecer del requisito de validez competencia y procedimiento regular, no requiriéndose acreditar afectación alguna.

b) Asimismo, sobre esta causal denunciada, señala de manera expresa que:

La competencia de las funciones de fiscalización se sustenta en los artículos 49-BI y 49-BE del Reglamento de Funciones de la SUNAT, la cual establece las funciones y responsabilidades de los órganos de las entidades públicas a fin de evitar duplicidades. [...] la SUNAT califica a cada contribuyente como pequeño, mediano y principal contribuyente, y dependiendo de esa calificación es que determinada unidad orgánica de la Administración Tributaria va a tener una determinada COMPETENCIA PARA REALIZAR LAS ACCIONES DE FISCALIZACIÓN (por ejemplo, si tenemos a una empresa que ha sido calificada por SUNAT como Principal Contribuyente y se le va a iniciar una fiscalización tributaria, la

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

unidad orgánica competente para realizar ello será la División de Fiscalización de Principales Contribuyentes. Lógicamente, si no lo realiza esta División y más bien lo efectúa, por ejemplo, la División de Fiscalización de Pequeños Contribuyentes, pues se incurriría en una INCOMPETENCIA, la cual es una causal de nulidad del procedimiento administrativo). [...] HE AHÍ, ENTONCES, LA PERTINENCIA DE SABER LA CALIFICACIÓN DE CADA CONTRIBUYENTE (PEQUEÑO, MEDIANO O PRINCIPAL), PUES CON ELLO SE PUEDE CONOCER QUÉ UNIDAD ORGÁNICA SERÁ LA COMPETENTE PARA EFECTUAR TODAS LAS ACCIONES DENTRO DE LOS RESPECTIVOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA.

c) Señala que de acuerdo al literal g del artículo 2 del Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT, durante el procedimiento de fiscalización la SUNAT se emita, entre otros, cartas, requerimientos, resultados del requerimiento y actas, los cuales deben contener la firma del trabajador competente. Eso quiere decir la causal de nulidad de las acciones de fiscalización, no solo se sustenta por carecer de competencia, sino también por vulnerar el procedimiento legal establecido, de acuerdo con este dispositivo.

7) Infracción normativa del artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú (debido proceso y tutela jurisdiccional) y el numeral 1.2 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Los argumentos son los siguientes:

a) Ello porque no se ha respetado las garantías que comprende el principio del debido procedimiento, pues en segunda instancia, se confirma la sentencia de primera instancia, sin pronunciarse sobre los aspectos planteados en su demanda sobre la nulidad del procedimiento de fiscalización, e inclusive se modifica la materia controvertida, pues en primera instancia radicaba en la aplicación o no de la Resolución de Superintendencia N.º 316-2012/SUNAT, y ya en segunda instancia, se varía a la causal de nulidad, cuando esto nunca fue controvertido, para luego pronunciarse sobre una materia no controvertida ni propuesta por las partes, con lo que se aleja de los hechos concretos.

b) Ni la sentencia de primera instancia ni de la segunda instancia, se han pronunciado sobre todos sus argumentos, tales como las nulidades de pleno derecho durante el procedimiento de fiscalización, sino por el contrario se han desviado de lo controvertido.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. El recurso de casación

1.1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el recurso extraordinario de casación tiene por objeto el control de las infracciones que las sentencias o los autos puedan cometer en la aplicación del derecho; partiendo a tal efecto de los hechos considerados probados en las instancias de mérito y aceptados por las partes, para luego examinar si la calificación jurídica realizada es la apropiada a aquellos hechos. No basta la sola existencia de la infracción normativa, sino que se requiere que el error sea esencial o decisivo respecto a lo decidido.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

1.2. En ese entendido, la labor casatoria es una función de cognición especial, sobre vicios en la resolución por infracciones normativas que inciden en la decisión judicial, labor en la que los jueces realizan el control de derecho, velando por su cumplimiento “y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional”², y revisando si los casos particulares que acceden a casación se resuelven de acuerdo a la normatividad jurídica. En ese sentido, corresponde a los jueces de casación verificar y cuestionar que los jueces encargados de impartir justicia en el asunto concreto respeten el derecho objetivo en la solución de los conflictos.

1.3. Así también, habiéndose acogido entre los fines de la casación la función nomofiláctica, debe precisarse que esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni la obtención de un tercer pronunciamiento por otro tribunal sobre el mismo petitorio y proceso. Es, más bien, un recurso singular que permite acceder a una corte de casación para el cumplimiento de determinados fines, como la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia de la República.

1.4. Ahora bien, por causal de casación se entiende al motivo que la ley establece para la procedencia del recurso³, que debe sustentarse en aquellas anticipadamente señaladas en la ley. Puede, por ende, interponerse por apartamiento inmotivado del precedente judicial, por infracción de la ley o por quebrantamiento de la forma. Se consideran motivos de casación por infracción de la ley, la violación en el fallo de leyes que debieron aplicarse al caso, la falta de congruencia entre lo decidido y las pretensiones formuladas por las partes, y la falta de competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a

² HITTERS, Juan Carlos (2002). *Técnicas de los recursos extraordinarios y de la casación*. Segunda edición. La Plata, Librería Editora Platense; p. 166

³ MONROY CABRA, Marco Gerardo (1979). *Principios de derecho procesal civil*. Segunda edición. Bogotá, Editorial Temis Librería; p. 359.

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

infracciones en el proceso, por lo que, en tal sentido, si bien todas las causales suponen una violación de la ley, también lo es que estas pueden darse en la forma o en el fondo.

SEGUNDO. Análisis de las causales de casación de naturaleza procesal

2.1 El recurrente **Tribunal Fiscal** denuncia expresamente como causal procesal la contravención del artículo 50 (inciso 6) y del artículo 122 (inciso 4) del Código Procesal Civil, así como del artículo 139 (numeral 5) de la Constitución Política del Perú, normas que garantizan el derecho a un debido proceso, al encontrarse frente a una motivación insuficiente de la sentencia. La recurrente **Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación** denuncia expresamente como causales procesales la infracción normativa del artículo VII del título preliminar del Código Procesal Civil, y la infracción normativa del artículo 139 (incisos 3 y 5) de la Constitución Política del Perú y la infracción normativa del artículo 139 (inciso 3) de la Constitución Política del Perú (debido proceso y tutela jurisdiccional) y del numeral 1.2 del artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. A fin de verificar las infracciones citadas, corresponde, en primer término, citar los dispositivos legales cuyas infracciones se alegan:

Constitución Política del Perú

Artículo 139º: - 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

Título preliminar

Artículo VII.- Juez y derecho

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes.

Artículo 50.- Deberes

Son deberes de los Jueces en el proceso:

[...]

6. Fundamentar los autos y las sentencias, bajo sanción de nulidad, respetando los principios de jerarquía de las normas y el de congruencia.

Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS
Título preliminar

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:*

[...]

1.2. *Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.*

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

2.2. En este sentido, iniciamos el análisis haciendo mención al debido proceso (o proceso regular), recogido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, derecho complejo que está conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos perezcan ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho, incluido el Estado, que pretenda hacer uso abusivo de sus prerrogativas.

2.3. El derecho al proceso regular constituye un conjunto de garantías de las cuales goza el justiciable, que incluyen el derecho a ser oportunamente informado del proceso (emplazamiento, notificación, tiempo razonable para preparar la defensa), derecho a ser juzgado por un juez imparcial que no tenga

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

interés en un determinado resultado del juicio, derecho a la tramitación oral de la causa y a la defensa por un profesional (publicidad del debate), derecho a la prueba, derecho a ser juzgado sobre la base del mérito del proceso y derecho al juez legal.

2.4. El derecho al debido proceso comprende también, entre otros, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, previsto en el numeral 5 del artículo 139 de la Carta Fundamental, esto es, obtener una resolución fundada en derecho mediante decisiones en las que los jueces expliciten en forma suficiente las razones de sus fallos, con mención expresa de los elementos fácticos y jurídicos que los determinaron, dispositivo que es concordante con lo preceptuado por el inciso 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil y el artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo Nº 017-93-JUS⁴.

2.5. Además, la exigencia de motivación suficiente garantiza que el justiciable pueda comprobar que la solución del caso concreto viene dada por una valoración racional de la fundamentación fáctica de lo actuado y la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes, y no de una arbitrariedad de los magistrados, por lo que en ese entendido es posible afirmar que una resolución que carezca de motivación suficiente no solo infringe normas legales, sino también principios de nivel constitucional⁵.

⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**

Artículo 12º. Todas las resoluciones, con exclusión de las de mero trámite, son motivadas, bajo responsabilidad, con expresión de los fundamentos en que se sustentan.

⁵ El Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1480-2006-AA/TC ha puntualizado que: *[...] el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, [...] deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo y decididas por los jueces ordinarios.*

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

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

2.7. Asimismo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales tiene como una de sus expresiones el **principio de congruencia**, establecido en el numeral 6 del artículo 50 del Código Procesal Civil, concordante con el artículo VII del título preliminar del mismo cuerpo normativo, el cual exige la identidad que debe mediar entre la materia, las partes, los hechos del proceso y lo resuelto por el juzgador, en virtud de lo cual los jueces no pueden otorgar más de lo demandado o cosa distinta a lo pretendido, ni fundar sus decisiones en hechos no aportados por los justiciables, con obligación, entonces, de pronunciarse sobre las alegaciones expuestas por las partes, tanto en sus escritos postulatorios como, de ser el caso, en sus medios impugnatorios, de tal manera

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

que cuando se decide u ordena sobre una pretensión no postulada en el proceso, y menos fijada como punto controvertido, o a la inversa, cuando se excluye dicho pronunciamiento, se produce una incongruencia, lo que altera la relación procesal y transgrede las garantías del proceso regular.

2.8. En el sentido descrito, se tiene que la **observancia del principio de congruencia implica** que en toda resolución judicial exista **i)** coherencia entre lo peticionado por las partes y lo finalmente resuelto, sin omitir, alterar o excederse de dichas peticiones (congruencia externa), y **ii)** armonía entre la motivación y la parte resolutive (congruencia interna), de tal manera que la decisión sea el reflejo y externación lógica, jurídica y congruente del razonamiento del juzgador, conforme a lo actuado en la causa concreta, todo lo cual garantiza la observancia del derecho al debido proceso, resguardando a los particulares y a la colectividad de las decisiones arbitrarias, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia Nº 1230-2003-PCH/TC.

2.9. Entonces, 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 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).

2.10. Resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

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 de las peticiones ante él formuladas.

Sin embargo, se debe considerar que el tratamiento del principio de congruencia procesal en el proceso civil no puede equipararse al tratamiento que se le debe otorgar en el proceso contencioso administrativo; máxime si se tiene en cuenta que este proceso especial es de plena jurisdicción, conforme al inciso 2 del artículo 5 y al inciso 2 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, y de índole tuitiva, al tener como finalidad el control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, esto es, están en juego intereses estatales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 de la Ley Nº 27584 y el artículo 148 de la Constitución Política del Perú.

De modo que, siguiendo el razonamiento esbozado y a tenor del contenido de la Ley Nº 27584, el reconocimiento de la vulneración del derecho no es suficiente, en tanto resulta necesario que se adopten las medidas que sean necesarias para tal fin; lo cual, en aplicación del principio de congruencia procesal —con los rasgos característicos de este proceso especial— implica flexibilizar dicho principio en la línea de la revisión “integral” de la legalidad de los actos administrativos y del restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda, siempre que quede evidenciado del debate y de los elementos aportados al proceso.

2.11. De otro lado, del inciso 4 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS⁶, y del numeral 3 del artículo 122 del Código Procesal Civil, se advierte que ambos dispositivos legales se encuentran referidos al deber de motivación, de los actos administrativos y de las resoluciones judiciales, respectivamente. En este orden de ideas, el deber de motivación debe ser entendido como aquella obligación de dejar constancia de las auténticas razones por las cuales la autoridad administrativa y/o judicial adopta una determinada decisión; y tiene como fin permitir al destinatario poder enfrentarse y en su caso impugnar un determinado acto administrativo o judicial. En esa medida, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, se debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituyen una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida que la motivación es una condición impuesta por la Ley Nº 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo⁷.

2.12. Adicionalmente, resulta importante señalar que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la motivación es:

[...] la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática [...]. En este sentido, la argumentación de un fallo [...] debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo

⁶ Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos. Son requisitos de validez de los actos administrativos:

[...]

4.- Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 a 8. Este criterio se ha reiterado en las Sentencias Nº 294-2005-PA/TC, Nº 5514-2005-PA/TC, entre otras.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.⁸

2.13. Adicionalmente, en cuanto al deber de emisión de pronunciamientos de **plena jurisdicción**, resulta importante precisar que dicho deber recae sobre los órganos jurisdiccionales, como una expresión de la tutela jurisdiccional efectiva, con arreglo al inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 148 de la Constitución, que reconoce la posibilidad de revisión judicial de la actuación administrativa mediante un proceso contencioso administrativo⁹, existe la potestad del órgano jurisdiccional de determinar la existencia de un vicio y declarar la nulidad del acto administrativo; sin embargo, surge la incertidumbre respecto a la potestad de declarar la nulidad o si, además, el juzgador puede sustituir a la administración en la decisión del caso y emitir pronunciamiento de fondo, es decir, si puede brindar tutela jurisdiccional efectiva sobre los derechos e intereses de los administrados, aspectos que analizaremos en los siguientes fundamentos.

2.14. En la práctica, existen varios derechos de los ciudadanos que se encuentran en manos de la administración pública; y siendo el caso que muchos de esos derechos pueden colisionar con el interés de la colectividad, es necesario que la administración determine cómo y a quién deben concederse los mismos, imponiéndose así a los ciudadanos la carga de cumplir determinados requisitos en el marco de un procedimiento administrativo, con el propósito de asegurar que el derecho que se otorgue esté en armonía con el interés público.

⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Chocrón Chocrón vs Venezuela”. Sentencia del uno de julio de dos mil once; fundamento 118.

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf

⁹ Así ha sido descrito por el Tribunal Constitucional en el fundamento 81 de la Sentencia Nº 0005-2016-PCC/TC, del veinticinco de julio de dos mil diecinueve:

[...] en el marco de un procedimiento administrativo, habiéndose agotado la vía administrativa, cuando la Administración hubiese incurrido en alguna eventual arbitrariedad, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución y bajo la observancia de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso-Administrativo, y modificatorias, el administrado tenga expedita la vía del proceso contencioso-administrativo para cuestionar cualquier presunta arbitrariedad de la Administración.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

Sin embargo, en este contexto pueden producirse muchos errores, los cuales son en realidad vicios en la actuación de las entidades públicas, que, a su vez, son susceptibles de ser denunciados ante la misma administración. Así, nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General le permite revisar sus actos, pero esta potestad de revisión de los actos administrativos tiene un límite, de manera que la administración nunca puede tener la última palabra, a fin de no dejar desprotegido al ciudadano frente al aparato estatal. Por ello, existe la revisión judicial de la actuación administrativa, materializada en el marco de un proceso contencioso administrativo, donde el juez, como tercero imparcial, determina si efectivamente la actuación de la administración ha estado viciada¹⁰.

2.15. En este orden de ideas, debe entenderse que tal revisión judicial de las actuaciones administrativas culmina con la declaración de nulidad del acto administrativo, al determinarse la existencia de un vicio; o, en todo caso, con un pronunciamiento de fondo sobre lo requerido por el administrado, al ampararse una pretensión de jurisdicción plena¹¹. Pues bien, la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, conforme se desprende del artículo 1, concordado con el artículo 5 de su Texto Único Ordenado, consagra la llamada “plena jurisdicción”. Por tanto, bajo esta noción, el juez no solo es un revisor de la legalidad de la actuación administrativa, sino que además debe brindar tutela efectiva de los derechos e intereses del ciudadano; en otras palabras, la

¹⁰ HUAPAYA, Ramón y ALEJOS, Oscar (2019). “Los límites de la plena jurisdicción en lo contencioso administrativo a la luz de un reciente pronunciamiento del TC”. <https://www.enfoquederecho.com/2019/09/19/los-limites-de-la-plena-jurisdiccion-en-lo-contencioso-administrativo-a-la-luz-de-un-reciente-pronunciamiento-del-tc/>

¹¹ *Existen dos sistemas del proceso contencioso administrativo: de sola revisión y de plena jurisdicción. Mientras que en el primero el Poder Judicial puede anular un acto administrativo, pero no puede modificar su contenido, en el segundo el Poder Judicial no solo se pronuncia sobre la validez del acto, sino que también se pronuncia sobre el fondo. El autor desarrolla por qué el sistema contencioso administrativo peruano encaja dentro de los alcances del sistema de “plena jurisdicción” y cómo esta particularidad del proceso permite que los servidores públicos puedan ver cabalmente protegidos sus derechos de índole laboral.*

MENDOZA URBINA, Daniel (2016). “La plena jurisdicción en el proceso contencioso administrativo”. En *Administración Pública & Control*, Nº 25.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

actividad jurisdiccional no debe culminar solo declarando la nulidad, sino que debe otorgar el derecho cuando así corresponda.

2.16. Para mayor abundamiento, se debe tener en cuenta lo establecido en la sentencia recaída en el proceso competencial seguido en el **Expediente Nº 0005-2016-PCC/TC**¹², caso en el cual se enfrentaron el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, a raíz de las múltiples sentencias emitidas por los jueces civiles, constitucionales y contencioso administrativos, en las cuales otorgaban permisos de pesca y, en general, diferentes títulos habilitantes para la explotación de recursos hidrobiológicos, que, en principio, debían ser otorgados por el Ministerio de la Producción.

2.17. En este sentido, la sentencia referida establece límites a los pronunciamientos judiciales en los que venían otorgándose permisos de pesca de forma irregular, incluso sin que se hubiera tramitado un procedimiento administrativo previo, para lo cual, **en su fundamento jurídico 80**¹³, **instituye el impedimento de que se emitan pronunciamientos de “plena jurisdicción”, en supuestos en los cuales no se haya tramitado un procedimiento administrativo previo.** Ello no solo porque se afecta la competencia de la autoridad administrativa, sino porque la inexistencia de procedimiento previo revela que el derecho —en este caso, el permiso de pesca— se otorgará por una persona que no tiene como punto de referencia un expediente administrativo en donde se haya analizado el cumplimiento de requisitos técnicos.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0005-2016-PCC/TC, del veinticinco de julio de dos mil diecinueve.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00005-2016-CC.pdf>

¹³ 80. Siendo ello así, este Tribunal explicita que los jueces no son competentes para otorgar permisos de pesca, el derecho de sustitución de bodega, el límite máximo de captura por embarcación y, en general, diversos tipos de autorización, permisos o derechos que involucran o están relacionados con la explotación de recursos hidrobiológicos. De esta manera, si a través de procesos judiciales sin previo procedimiento administrativo se otorgan tales permisos o derechos, los jueces que así lo determinen estarían sustituyendo al Produce, titular de la competencia correspondiente de acuerdo con lo explicado previamente y, en ese sentido, estarían menoscabando una competencia del Poder Ejecutivo.

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

2.18. Asimismo, el Tribunal Constitucional refuerza su postura de establecer límites a la emisión de pronunciamientos de plena jurisdicción, en casos en los cuales no haya existido un trámite administrativo previo que posibilite a la autoridad administrativa pronunciarse sobre el cumplimiento o no de los requisitos para acceder a las solicitudes de los administrados. Para ello, establece en los considerandos 96 y 97 de la sentencia bajo comentario lo siguiente:

96. Siendo ello así, si se determina en el presente caso que se menoscaban directamente las atribuciones del Poder Ejecutivo, y en concreto de Produce, cuando a través de procesos judiciales sin previo procedimiento administrativo se otorgan permisos de pesca, derechos de sustitución de bodega, o se fija el límite máximo de captura por embarcación, entre otros tipos de autorización, permisos o derechos que involucran o están relacionados con la explotación de recursos hidrobiológicos, no se está incidiendo negativamente en el contenido iusfundamental del derecho de acceso a la justicia, protegido constitucional y convencionalmente.

97. Tampoco se configura ninguna afectación o amenaza de vulneración de este derecho cuando se dispone que en el marco de un proceso de amparo resultan improcedentes todos aquellos pedidos que, sin haber tenido lugar un previo procedimiento administrativo, requieran al juez constitucional, en calidad de pretensión principal o accesorio, la expedición de los permisos, autorizaciones y derechos de pesca antes detallados, por cuanto, el derecho de acceso a la justicia se ejerce de conformidad con los límites que le son immanentes y que provienen del propio ordenamiento jurídico, conforme a lo establecido supra.

[Subrayado y énfasis agregados]

2.19. En consecuencia, resulta importante precisar que este pronunciamiento debe interpretarse a la luz de lo previsto en el artículo 172 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, que consagra el principio de no preclusión probatoria en el procedimiento administrativo, el cual permite que los administrados puedan, en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones y aportar los documentos u otros elementos de juicio que serán analizados por la autoridad al momento de resolver, la que debe observar además el principio de presunción de veracidad (numeral 1.7 del artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444), por el cual se presume, con admisión de prueba en contrario, que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta ley

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, concordado con el principio de verdad material (numeral 1.11 del artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444), por el cual, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo que deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

2.20. Por tanto, los aspectos señalados deben ser analizados por el órgano jurisdiccional en el marco del proceso contencioso administrativo, dentro de lo previsto en el artículo 26 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, el mismo que debe ser interpretado de la forma más amplia posible, en observancia de los principios descritos precedentemente, es decir, con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 148 de la Carta Magna, a fin de garantizar la labor de revisión de la legalidad de la actuación administrativa, sino que además debe brindar tutela efectiva de los derechos e intereses del ciudadano, que constituye la definición de plena jurisdicción y la búsqueda de la verdad material.

TERCERO. Análisis del caso concreto

3.1. En el presente caso, se observa que el recurrente **Tribunal Fiscal** denuncia la contravención del inciso 6 del artículo 50 y del inciso 4 del artículo 122 del Código Procesal Civil, así como del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, indicando básicamente que la Sala Superior no ha efectuado un adecuado análisis sobre el fondo de la controversia ni ha valorado conjuntamente todo lo actuado en sede administrativa, además de no haber realizado un análisis lógico de los hechos ni de las normas aplicables; por lo que debería entenderse que la sentencia de vista contiene un vicio de motivación. Asimismo, se advierte que la recurrente **Pizzería Don Pablo Sociedad**

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

Anónima Cerrada en Liquidación denuncia la infracción normativa del artículo VII del título preliminar del Código Procesal Civil, de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, y del numeral 1.2 del artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, bajo el sustento de que la sentencia de vista tiene una indebida motivación, ya se habría variado la materia controvertida y se resta valor a los argumentos aportados; asimismo, el colegiado superior emite pronunciamiento sobre aspectos no alegados por las partes y modifica hechos, sin realizar ningún análisis al respecto, vulnerando así el principio de congruencia procesal; además, manifiesta que no se han considerado los agravios presentados en su recurso de apelación.

3.2. En este orden de ideas y en atención a los cuestionamientos realizados por las partes recurrentes, de la revisión de la sentencia de vista y en mérito al sustento esbozado sobre las causales procesales denunciadas, se tiene que no se evidencia el vicio de motivación postulado, puesto que la Sala Superior expuso las razones en las cuales sustenta su decisión, no solo teniendo en cuenta lo actuado a nivel administrativo, sino también los agravios presentados en los recursos de apelación presentados contra la sentencia de primera instancia.

3.3. Por lo tanto, esta Sala Suprema advierte que la decisión adoptada por la Sala Superior se ha ceñido a lo aportado y probado en el proceso, de manera que dicho fallo no puede ser cuestionado por ausencia o defecto en la motivación ni por falta de congruencia entre lo fundamentado y la decisión final que adoptó el colegiado, en tanto se ha cumplido con analizar las pruebas ofrecidas y con precisar la norma que le permite al colegiado superior asumir un criterio interpretativo en el que sustenta su *ratio decidendi*. Asimismo, se verifica que las partes procesales han podido ejercer su derecho de defensa durante todo el proceso; en consecuencia, un parecer o criterio distinto al que ha

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

quedado establecido no puede ser causal para cuestionar la motivación. Además, como ya se indicó, no se advierte la existencia de vicio alguno durante el trámite del proceso que atente contra las garantías procesales constitucionales. Se verifica, por último, que se han respetado los puntos controvertidos establecidos durante el proceso, esto es, no se observa variación y/o modificación alguna sobre la materia controvertida.

3.4. En consecuencia, la sentencia de vista cumplió con la protección y la exigencia constitucional que permite a los justiciables defenderse adecuadamente, porque expuso los fundamentos fácticos y jurídicos que justificaron su decisión. Por ello, los cuestionamientos realizados por las partes no pueden ser analizados bajo causales de naturaleza procesal, porque lo que pretende es cuestionar el criterio asumido por la Sala Superior, lo que va en contra de los fines y naturaleza del recurso de casación. Siendo ello así, **las causales declaradas procedentes devienen infundadas.**

CUARTO. Análisis de la primera causal de casación de naturaleza material

4.1 En el presente caso, se observa que el recurrente **Tribunal Fiscal** denuncia la inaplicación de la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT, que regula directorios, ámbito geográfico y criterios de clasificación de contribuyentes de la Intendencia Lima, indicando básicamente que la Sala se ha pronunciado sobre hechos no ventilados en el procedimiento administrativo (competencia de los funcionarios que efectuaron la fiscalización); es decir, habría incongruencia entre lo impugnado en el procedimiento administrativo y el proceso judicial. Asimismo, menciona que la Sala, al considerar la actualización del Comprobante de Información Registrada (CIR) y aplicar erróneamente la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT, no respeta la competencia de los órganos administrativos de la SUNAT, establecida con Decreto Supremo Nº 259-2012-EF, con lo que vulnera el principio de legalidad. Por ello, la

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

resolución del Tribunal Fiscal materia de impugnación en este proceso, en concepto de este recurrente, no se encuentra incurso en nulidad y es plenamente válida.

4.2 En ese sentido, a fin de emitir pronunciamiento respecto a la causal descrita, es conveniente establecer que la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT regula directorios, ámbito geográfico y criterios de clasificación de contribuyentes de la Intendencia Lima, prescribiendo específicamente en su artículo 3 lo siguiente:

Artículo 3º: - Las Divisiones de Fiscalización de Medianos Contribuyentes I y II de la Intendencia Lima ejercen competencia sobre los contribuyentes clasificados como Medianos Contribuyentes Tipo I y II de acuerdo a los siguientes criterios:

CLASIFICACIÓN	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN
Medianos Contribuyentes Tipo I	- Estar comprendidos dentro del Régimen General del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría y declarar un total anual de ingresos gravados netos superior a 1,500 Unidades Impositivas Tributarias – UIT. - Contribuyentes que para efectos de la presentación de la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría no hayan declarado ingresos gravados, sin embargo para efectos del Impuesto General a las Ventas hayan declarado ingresos superiores a 1500 UIT. - Sujetos que no sean pasivos del Impuesto a la Renta cuyos ingresos por el Impuesto General a las Ventas declarados sean mayores a 1500 UIT. - No tener la condición de Principal Contribuyente. - Tener la condición de Activo o Suspensión Temporal.
Medianos Contribuyentes Tipo II	- Estar comprendidos dentro del Régimen General del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría y declarar un total anual de ingresos gravados netos mayor a 500 UIT y menos o igual a 1,500 UIT. - Contribuyentes que para efectos de la presentación de la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría no hayan declarado ingresos gravados, sin embargo, para efectos del Impuesto General a las Ventas haya declarado ingresos superiores a 500 UIT y menores o iguales a 1,500 UIT. - Sujetos que no sean pasivos del Impuesto a la Renta cuyos ingresos por el Impuesto General a las Ventas declarados sean mayores a 500 UIT y menores o iguales a 1,500 UIT. - No tener la condición de Principal Contribuyente. - Tener la condición de Activo o Suspensión Temporal.

Para tal efecto, se consideran los siguientes parámetros y/o definiciones:

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

[...]

d) Asimismo, serán considerados Pequeños Contribuyentes aquellos que, por defecto, no tienen la condición de Principales Contribuyentes o Medianos Contribuyentes Tipo I o II. La unidad encargada de gestionar y controlar este tipo de contribuyentes es la Gerencia de Fiscalización de Pequeños Contribuyente de la Intendencia Lima, a través de sus respectivas Divisiones y Secciones.

e) La aplicación de los criterios para identificar a los Medianos Contribuyentes Tipo I y II, se realizará a inicios de cada ejercicio gravable, tomando en consideración la Declaraciones Juradas del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría correspondiente al ejercicio vencido, o las Declaraciones Juradas del Impuesto General a las Ventas de enero a diciembre correspondientes al referido ejercicio vencido.

[...]

4.3 En principio, se debe tener en cuenta que la parte recurrente denuncia propiamente la “inaplicación” de la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT; esto es, la Sala Superior no habría aplicado la resolución en mención al momento de emitir pronunciamiento. Al respecto, se debe tener en cuenta que cuando se denuncia la causal de inaplicación de una norma y/o resolución (como en el presente caso), no solo se debe observar que esta no haya sido parte de la fundamentación de la Sala Superior, es decir, que no haya sido aplicada por el órgano jurisdiccional (ya que lo que se denuncia es la inaplicación de una norma como tal); sino que también se debe demostrar la pertinencia de la norma a la relación fáctica establecida en la sentencia recurrida y cómo su aplicación modificaría el resultado del juzgamiento.

4.4 Ahora bien, de la revisión de la sentencia de vista, se observa que la Sala Superior, si bien hace mención a la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT, señala expresamente que **“carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos dirigidos a cuestionar la aplicación de lo dispuesto en la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT o en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAT, puesto que ninguno de dichos instrumentos normativos resulta pertinente para sustentar un vicio de nulidad de incompetencia por razón de la materia;** atendiendo que el primero tiene como propósito regular el ámbito

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

geográfico y criterios de clasificación de contribuyentes de la Intendencia de Lima, siendo que en el segundo se precisa la finalidad, funciones generales del titular y las funciones de los órganos de la SUNAT” [énfasis agregado]; por lo que, en efecto, el colegiado superior no habría aplicado la resolución en mención. Sin embargo, de los fundamentos de la causal materia de análisis, en su recurso de casación, se observa que la recurrente cuestiona que la resolución citada ha sido aplicada erróneamente y no que no haya sido aplicada; así, existe contradicción con la infracción denunciada, ya que se debe tener presente que tanto la “inaplicación de una norma” como la “aplicación errónea (o indebida)” resultan ser infracciones normativas excluyentes entre sí.

4.5 Sin perjuicio de lo antes señalado, a fin de no dejar sin respuesta al justiciable, es conveniente indicar que en cuanto a la aplicación o no de la Resolución de Superintendencia Nº 316-2012/SUNAT, esta se encuentra referida a la regulación de los criterios de clasificación de contribuyentes de la Intendencia Lima (entre otras), por lo que su aplicación contribuiría a tener claridad sobre los parámetros que se deben considerar para identificar y /o diferenciar los medianos y pequeños contribuyentes y más a nivel administrativo, a fin de determinar en la realidad de los hechos qué clase de contribuyente es la empresa Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación, lo que no tuvo en cuenta el Tribunal Fiscal al momento de resolver el recurso de apelación presentado a nivel administrativo. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que lo que es materia de controversia (a nivel jurisdiccional) en la presente causa es determinar la competencia de los funcionarios encargados de realizar la fiscalización correspondiente. En ese sentido, de la revisión de lo actuado en la presente causa, se verifica que la empresa Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación pertenecía al rubro de “Medianos Contribuyentes – Tipo II” desde el dos mil trece, ya que la empresa citada declaró un total anual de ingresos gravados netos mayor a 500 UIT y menores o iguales a 1,500 UIT, por los ejercicios dos mil doce y dos mil trece; lo que

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

también es corroborado con el Informe N° 000200-2020-SUNAT/7EA100 de la División de Programación de Intendencia Lima, mediante la cual se señala expresamente que durante los ejercicios dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, la contribuyente demandada perteneció al Directorio de Medianos Contribuyentes II; por lo que, siendo así, debe entenderse que la funcionaria Sonia Medrano, en su condición de Jefa de la División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes II, se encontraba facultada para efectuar la fiscalización iniciada mediante el requerimiento de fecha siete de noviembre de dos mil trece. Así, se determina que la fiscalización fue efectuada por los órganos competentes.

4.6 En ese sentido, al verificarse que el Tribunal Fiscal declaró indebidamente la nulidad de los actos emitidos durante el procedimiento de fiscalización bajo la premisa incorrecta de que la empresa demandada pertenecía al directorio de pequeños contribuyentes, por lo que no eran competentes para tal fin los funcionarios de la División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes, corresponde declarar **infundada** la causal material declarada procedente.

QUINTO. Análisis de la segunda causal de casación de naturaleza material

5.1 En el presente caso, se observa que la recurrente **Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación** denuncia la infracción normativa del artículo 109 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, y el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, indicando básicamente que el procedimiento de fiscalización es nulo por haberse efectuado por funcionarios incompetentes para tal función.

5.2 A fin de efectuar el análisis correspondiente de las normas denunciadas, es pertinente citar los dispositivos legales denunciados:

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

Texto Único Ordenado del Código Tributario, modificado por Decreto Legislativo Nº 953, publicado el cinco de febrero de dos mil cuatro

Artículo 109º.- NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS

Los actos de la Administración Tributaria son nulos en los casos siguientes:

- 1. Los dictados por órgano incompetente, en razón de la materia. Para estos efectos, se entiende por órganos competentes a los señalados en el Título I del Libro II del presente Código;*
- 2. Los dictados prescindiendo totalmente del procedimiento legal establecido, o que sean contrarios a la ley o norma con rango inferior;*
- 3. Cuando por disposición administrativa se establezcan infracciones o se apliquen sanciones no previstas en la ley; y,*
- 4. Los actos que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.*

Párrafo sustituido por el artículo 25 del Decreto Legislativo Nº 981, publicado el quince de marzo de dos mil siete.

Los actos de la Administración Tributaria son anulables cuando:

- a) Son dictados sin observar lo previsto en el Artículo 77º y,*
- b) Tratándose de dependencias o funcionarios de la Administración Tributaria sometidos a jerarquía, cuando el acto hubiere sido emitido sin respetar la referida jerarquía.*

Los actos anulables serán válidos siempre que sean convalidados por la dependencia o el funcionario al que le correspondía emitir el acto.

Los actos de la Administración Tributaria podrán ser declarados nulos de manera total o parcial. La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes a la parte nula, salvo que sea su consecuencia o se encuentren vinculados, ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.*

5.3 Al respecto, conforme ya se ha señalado, la recurrente basa los argumentos de su causal en que la Resolución de Tribunal Fiscal Nº 02592-3-2020 ha sido expedida válidamente, puesto que el tribunal administrativo, al momento de resolver, ha tenido en cuenta correctamente que la fiscalización iniciada en el

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

dos mil trece, en que se emitieron las Cartas Nº 130023404428-01 SUNAT y Nº 130023404450-01 SUNAT y los Requerimientos de números 0221130015410, 0221130015432, 0222130021445, 0222130021446, 0222140016552, 0222140016553, 0222140016554, 0222140007872, 022214007873, 0222150003281 y 0222150003282 y sus resultados, además de las Resoluciones de Determinación Nº 024-003-0271209 a Nº 024-003-0271233, por el impuesto a la renta del ejercicio dos mil once, el impuesto general a las ventas de enero a diciembre de dos mil once y la tasa adicional del impuesto a la renta de enero a diciembre de dos mil once, y la Resolución de Multa Nº 024-002-0219652 a Nº 024-002-0219668 por la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos 175 (numerales 1, 2 y 5), 177 (numeral 1) y 178 (numeral 1) del Texto Único Ordenado del Código Tributario; fue realizada por funcionarios que no contaban con competencia para tal función, por lo cual, a criterio de la recurrente, el Tribunal Fiscal actuó de acuerdo a ley al declarar la nulidad de los actos administrativos antes señalados.

5.4 Ahora bien, de la revisión de la sentencia de vista materia de impugnación, se observa de su considerando sexto que la Sala Superior ha considerado que los funcionarios de la SUNAT sí eran competentes por razón de la materia para iniciar las acciones de fiscalización a Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación, a fin de corroborar la veracidad de sus obligaciones tributarias asociadas a tributos internos, tales como el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas, puesto que, de acuerdo al artículo 50 del Código Tributario, la SUNAT es la entidad competente para la administración de los tributos internos y los derechos arancelarios, siendo que, gracias a dicha competencia material, cuenta con la potestad discrecional de organizarse internamente para una óptima ejecución de sus funciones, por lo que considera que no existe sustento normativo que avale la nulidad decretada por el Tribunal Fiscal, debido a que el numeral 1 del artículo 109 del Código Tributario únicamente sanciona con nulidad los actos emitidos por órganos incompetentes

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

SENTENCIA
CASACIÓN Nº 3078-2022
LIMA

por razón de la materia, lo que no ha sucedido en la presente causa, ya que ello solo se vería en el caso de que la fiscalización iniciada en el dos mil trece hubiese sido efectuada por un organismo diferente a la SUNAT.

5.5 Teniendo en cuenta lo antes mencionado, es preciso indicar que, en efecto, no solo se verifica que la fiscalización materia de este proceso fue realizada por la SUNAT (organismo competente para tal función), sino que también, conforme ya se ha determinado en el considerando cuarto de la presente resolución, ella fue efectuada por funcionarios de la División de Fiscalización de Medianos Contribuyentes II, quienes se encontraban facultados para tal función, estando a que la demandada Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación tenía la condición de mediano contribuyente por los periodos dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, la misma que fue actualizada en el periodo dos mil dieciséis, conforme se verifica del Oficio Nº 1305-2020-SUNAT/7E7400 emitido por la SUNAT y el Comprobante de Información Registrada (CIR). Por ende, mal se haría en avalar lo resuelto por el Tribunal Fiscal, cuando declara la nulidad de las Cartas Nº 130023404428-01 SUNAT y N.º 130023404450-01 SUNAT; y los Requerimientos 0221130015410, 0221130015432, 0222130021445, 0222130021446, 0222140016552, 0222140016553, 0222140016554, 0222140007872, 022214007873, 0222150003281 y 0222150003282 y sus resultados; la nulidad de las Resoluciones de Determinación Nº 024-003-0271209 a Nº 024-003-0271233 y las Resoluciones de Multa Nº 024-002-0219652 a Nº 024-002-0219668; y la nulidad de la Resolución de Intendencia Nº 0260140133637/SUNAT; todo ello con base en el inciso 2 del artículo 109 del Texto Único Ordenado del Código Tributario; más aún si se verifica que en el supuesto negado de que dicha fiscalización hubiese sido realizada por órganos incompetentes, lo correcto hubiese sido que se declare la nulidad de los actos administrativos mencionados amparándose en el inciso 1 del artículo 109 del Código Tributario y no en el inciso 2 del mismo cuerpo legal, como lo hizo incorrectamente el tribunal citado.

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

5.6 En ese sentido, se advierte que la Resolución del Tribunal Fiscal N° 02592-3-2020 incurrió en causal de nulidad conforme a lo establecido por las instancias de mérito, por lo que corresponde declarar **infundada** la causal al no evidenciarse que la Sala Superior haya infringido las normas denunciadas.

DECISIÓN

Por tales fundamentos y de acuerdo a lo regulado por el artículo 397 del Código Procesal Civil en su texto aplicable, **SE RESUELVE:**

PRIMERO. DECLARAR INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por el demandado **Tribunal Fiscal** el nueve de febrero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos sesenta y nueve).

SEGUNDO. DECLARAR INFUNDADO el recurso de casación interpuesto por la demandada **Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación** el nueve de febrero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos noventa y dos).

TERCERO. En consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista del veintiséis de enero de dos mil veintidós (foja diez mil novecientos cincuenta y seis), que confirmó la sentencia apelada, del trece de octubre de dos mil veintiuno, que declaró fundada la demanda.

CUARTO. DISPUSIERON la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley, en los seguidos por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria contra el Tribunal Fiscal y Pizzería Don Pablo Sociedad Anónima Cerrada en Liquidación, sobre acción

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

SENTENCIA
CASACIÓN N° 3078-2022
LIMA

contencioso administrativa. Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados. Interviene como ponente el señor Juez Supremo Burneo Bermejo.

SS.

BURNEO BERMEJO

BUSTAMANTE ZEGARRA

CABELLO MATAMALA

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDÍA

EGMS/rpg