

## Admisibilidad de la demanda en el proceso contencioso administrativo

**1. Número de expediente:** Casación N.° 11414-2020 CUSCO.

**Resolución:** Sentencia de Casación.

**Órgano:** Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

**Fecha:** 2 de noviembre de 2023.

**Sumilla:** La presente resolución analiza la infracción normativa por aplicación indebida del inciso 228.2 del artículo 228 del TUO de la Ley N.° 27444 y su relación con el agotamiento de la vía administrativa. Asimismo, aborda la posibilidad de ampliar la demanda en procesos contenciosos administrativos conforme al artículo 18 del TUO de la Ley N.° 27584. La resolución concluye que no se incurre en falta de agotamiento de la vía administrativa cuando se cuestiona un acto administrativo emitido por una autoridad sin superior jerárquico y aún pendiente de resolver un recurso de reconsideración, siempre que el acto desestimatorio del recurso sea cuestionado en la ampliación de la demanda y la parte demandada haya convalidado dicha situación.

### Datos específicos

**1) Tema:** Infracción normativa por aplicación indebida del artículo 228 del TUO de la Ley N.° 27444, y la posibilidad de ampliar y convalidar la demanda en procesos contenciosos administrativos.

**2) Palabras clave:** Agotamiento de la vía administrativa, recurso de reconsideración, ampliación de la demanda, convalidación.

**3) Norma legal interpretada:** literal a) del inciso 228.2 del artículo 228 TUP de la Ley N.° 27444.

**4) Considerandos:** Tercero, cuarto y noveno

“Tercero. Sobre la infracción normativa por aplicación indebida del literal a) del inciso 228.2 del artículo 228° Texto Único Ordenado de la Ley No 27444, aprobado por el Decreto Supremo No 004-2019-JUS. Corresponde emitir pronunciamiento respecto de la causal indicada, siendo preciso citar lo que textualmente regula dicho dispositivo legal: **“Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa.** 228.2 Son actos que agotan la vía administrativa: a) El

acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa”. De la norma citada en el párrafo precedente, se desprende que, como regla, el acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, es un acto que agota la vía administrativa quedando habilitado quien se sienta perjudicado para acudir a los órganos jurisdiccionales vía proceso contencioso administrativo; no obstante, existe una salvedad, la cual, tiene que ver con el hecho de haber interpuesto recurso de reconsideración contra dicho acto administrativo. En ese escenario, la resolución que se expida resolviendo dicho recurso o, el eventual silencio administrativo que se produzca, serán los que finalmente agoten la vía administrativa. **Cuarto. Consideraciones generales: Sobre la ampliación de la demanda.** Cabe precisar que, el Decreto Supremo No 013-2008-JUS, aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley No 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 18 dispone lo siguiente: “[...] *También puede ampliarse la demanda siempre que, antes de la expedición de la sentencia, se produzcan nuevas actuaciones impugnables que sean consecuencia directa de aquella o aquellas que sean objeto del proceso. En estos casos, se deberá correr traslado a la parte demandada por el plazo de tres días*”. Siendo así, resulta evidente que la ley procesal anteriormente señalada, contempla la posibilidad de que la parte accionante amplíe la demanda que presentó en su momento pero condicionada a que antes de que se expida la sentencia de primera instancia, se expidan nuevas actuaciones impugnables que sean consecuencia directa de aquella o aquellas que ya son objeto de pretensión en el respectivo proceso contencioso administrativo instaurado, lo cual, tiene como sustento el principio de economía procesal, a fin de evitar que se inicie un nuevo proceso recargando a los órganos jurisdiccionales cuando, sin mayor inconveniente, puede ser revisado en el mismo proceso judicial en trámite por ser actos administrativos que se encuentra estrechamente relacionados. **Sobre el agotamiento de la vía administrativa.** De una interpretación gramatical del literal a) del inciso 228.2 del artículo 228° Texto Único Ordenado de la Ley No

27444, aprobado por el Decreto Supremo No 004-2019-JUS, se podría inferir que, cuando se opte por interponer recurso de reconsideración contra el acto administrativo emitido por una autoridad u órgano que no tiene un superior jerárquico, el administrado debe esperar que se resuelva dicho recurso impugnatorio o que se produzca el silencio administrativo para recién dar por agotada la vía administrativa y así poder acudir a los órganos jurisdiccionales vía proceso contencioso administrativo. Sin embargo, esta Sala Suprema considera ir más allá de la literalidad de la norma y establecer que, si alguien presenta una demanda contenciosa administrativa cuestionando judicialmente un acto administrativo emitido por una autoridad u órgano que no tiene un superior jerárquico y sobre el que aún está pendiente de resolverse un recurso de reconsideración interpuesto en sede administrativa, no se incurre en falta de agotamiento de la vía administrativa siempre y cuando el acto administrativo desestimatorio de dicho recurso sea también cuestionado en el mismo proceso judicial vía ampliación de la demanda y la parte demandada haya convalidado dicha situación contestando la demanda, aportando medios probatorios, etc., es decir, ejerciendo su derecho de defensa en el marco de un debido proceso.”

“**Noveno.** Así las cosas, si bien el accionante inició el presente proceso contencioso administrativo el **veintinueve de octubre de dos mil doce**, es decir, cuando aún estaba pendiente de resolverse el recurso de reconsideración que interpuso previamente en sede administrativa el **nueve de octubre de dos mil doce**, ya que el mismo fue resuelto recién el día **diecinueve de noviembre de dos mil doce**, atendiendo a lo expuesto en el último párrafo del cuarto considerando de la presente sentencia, es viable concluir que, no se ha incurrido en falta de agotamiento de la vía administrativa en la medida que, la Resolución de Alcaldía (...) también fue cuestionada en el caso de autos a través de la ampliación de demanda que presentó el actor en su oportunidad, además, la entidad demandada cumplió con contestar el traslado respecto al cuestionamiento de esa resolución administrativa sin haber deducido la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa pese que estaba en la posibilidad de hacerlo, por lo que operó una convalidación por parte de la Municipalidad (...), más aún si no se ha transgredido el debido proceso, ya que pudo ejercer su derecho de defensa sin restricción alguna.”

**2. Número de expediente:** Casación N.º 917-2016, Ayacucho.

**Resolución:** Sentencia de Casación.

**Órgano:** Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

**Fecha:** 12 de octubre de 2017.

**Sumilla:** El agotamiento de la vía previa en el proceso contencioso administrativo es importante para permitir a la Administración pública revisar decisiones y corregir errores antes de recurrir a la vía judicial. No obstante, existen excepciones al agotamiento de la vía previa, como cuando la entidad administrativa interpone la demanda, cuando se reclama una actuación omitida ante la entidad respectiva, o cuando la demanda es presentada por un tercero al procedimiento administrativo en cuestión.

### Datos específicos

**1) Tema:** Admisibilidad de la demanda en el proceso contencioso administrativo y el agotamiento de la vía previa.

**2) Palabras clave:** Admisibilidad, demanda, agotamiento de vía previa, cuestionamiento de actos administrativos, subsanación de errores, recursos administrativos.

**3) Norma legal interpretada:** Artículos 19 y 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

**4) Considerandos:** Séptimo, Octavo, Noveno y Décimo.

**“Séptimo.-** En tal sentido, para determinar si se agotó correctamente la vía previa, en principio, debe analizarse si el agotamiento de la vía previa resultaba exigible o no. Ello debido a que la regla general a fin de cuestionar actos administrativos es la obligatoriedad de agotar las vías previas, lo que está dispuesto en el artículo 20º del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

**Octavo.-** A propósito de ello, interesa recordar que una de las finalidades de la exigencia del agotamiento de la vía previa es: “(...) *dar a la Administración Pública la posibilidad de revisar decisiones, subsanar errores y promover su autocontrol jerárquico de lo actuado por sus instancias inferiores, reforzar la presunción de legitimidad de los actos*

*administrativos, para que no llegue al cuestionamiento judicial, actos irreflexivos o inmaduros; y limitar la promoción de acciones judiciales precipitadas contra el Estado”.*

**Noveno.-** Para ello, en primer lugar debemos señalar que la vía previa viene constituida por la vía administrativa, que siempre viene configurada por los recursos administrativos contra actos administrativos; siendo así un presupuesto objetivo para la validez de cualquier recurso, y por ende, de la vía previa, es la existencia de un acto administrativo anterior contra el cual se dirige la impugnación, y no contra otro tipo de actuaciones.

**Décimo.-** No obstante ello, el artículo 19° de la Ley N° 27584 establece una serie de excepciones a la referida regla, no siendo exigible el agotamiento de las vías previas si: 1) Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 11° de la presente Ley; 2) Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4) del artículo 5° de esta Ley. En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida. Si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumpliera con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente; o, 3) Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada.”

**3. Número de expediente:** Casación N.º 15668-2015, Lima.

**Resolución:** Sentencia de Casación.

**Órgano:** Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

**Fecha:** 01 de septiembre de 2017.

**Sumilla:** La tutela jurisdiccional efectiva es un derecho constitucional que garantiza el acceso a la justicia en todas las etapas del proceso judicial. En el proceso contencioso administrativo, este derecho garantiza que todas las resoluciones administrativas sean susceptibles de ser examinadas por el Poder Judicial. Para ello, es necesario agotar la vía administrativa previa.

### Datos específicos

**1) Tema:** Admisibilidad de la demanda en el proceso contencioso administrativo y tutela jurisdiccional efectiva.

**2) Palabras clave:** Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, derecho al debido proceso, impugnación, agotamiento de la vía administrativa, causar estado, procedencia de la demanda.

**3) Norma legal interpretada:** Artículos 1 y 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y artículo 148 de la Constitución Política del Perú.

**4) Considerandos:** SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO y NOVENO.

**“SEXTO:** 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*”, 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 (...)”. 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 proceso judicial.

**SÉPTIMO:** El proceso 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 R. el Proceso 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.

**OCTAVO:** No obstante, antes de acudir a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, se requiere que para impugnar un acto administrativo se haya agotado la vía administrativa previa. Así lo establece el artículo 148 de la Carta Magna cuando señala que las resoluciones administrativas deben *“causar estado”* para ser cuestionadas ante el órgano jurisdiccional; además, ello concuerda con lo establecido en el artículo 206 numeral 206.2 de la Ley N°27444, que señala: *“Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”*; que a su vez, se correlaciona con el artículo 20 del citado Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, que establece: *“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”*; por tanto, se advierte que el agotamiento de la vía administrativa, a través de una resolución expedida por la Administración, constituye un requisito de procedencia de la demanda contencioso administrativa.

**NOVENO:** En ese sentido, 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”, 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 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 lo que, 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 esa vía.”

**4. Número de expediente:** Casación N.º 13482-2015, Lima.

**Resolución:** Sentencia de Casación.

**Órgano:** Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República

**Fecha:** 03 de julio de 2017.

**Sumilla:** La acción contenciosa administrativa permite impugnar resoluciones administrativas que causan estado; es decir, aquellas que expresan la voluntad definitiva de la administración pública y no admiten recurso administrativo alguno. Para que una demanda sea admitida en este proceso, es requisito que se haya agotado la vía administrativa y que el acto impugnado no sea susceptible de ser cuestionado mediante otro recurso impugnatorio establecido en la normativa.

### Datos específicos

**1) Tema:** Admisibilidad de la demanda contra resoluciones administrativas que causen estado.

**2) Palabras clave:** Admisibilidad, demanda, resoluciones administrativas, causar estado, impugnación, agotamiento de la vía administrativa.

**3) Norma legal interpretada:** Artículo 148 de la Constitución Política del Perú y artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

**4) Considerando:** Literales a) y d) del considerando CUARTO.

### **“CUARTO: Marco normativo relacionado con la controversia**

#### **a) La acción contenciosa administrativa**

Respecto de la acción contenciosa administrativa, el artículo 148º de la Constitución Política del Perú señala: “*Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa*”; debiéndose entender por acción contenciosa administrativa a la demanda que se interpone en un proceso contencioso administrativo que tiene por finalidad que el Poder Judicial controle la legalidad de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo, siempre que estos sean la voluntad definitiva de la administración, esto es, que el

acto administrativo haya causado estado.

Sobre la procedencia de la demanda en un proceso contencioso administrativo, el artículo 20° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, establece: *“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”*.

(...)

#### **d) Resolución que cause estado**

En relación con el acto administrativo que causa estado, el jurista Ramón Parada refiere que *“actos que no causen estado o que no han agotado la vía administrativa **son aquellos que, no obstante ser definitivos y no de trámite, no expresan de manera completa la voluntad de la organización administrativa en que se producen,** porque contra los mismos puede y debe interponerse un recurso ante el superior jerárquico del órgano que los dictó, antes de acudir a la vía judicial. (Parada, 1990, Tomo I: 98)”* (el énfasis es nuestro).

De igual forma Brewer-Carias, citando la jurisprudencia venezolana señala que: *“Debe haberse agotado la vía administrativa, porque mientras tal cosa no ocurra, puede la administración, en razón de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender o modificar los actos del inferior, dictar otra decisión que satisfaga, en todo o en parte, el reclamo del particular interesado y haga innecesaria recurrir a la vía jurisdiccional. Es pues, necesario que la resolución administrativa quede investida de una estabilidad que impida ulterior reforma, ya porque fue dictada por un funcionario que podía hacerlo sin apelación a ninguna otra autoridad superior; o ya porque, siendo apelable, se ha pronunciado sobre ella el funcionario más alto en la respectiva jerarquía administrativa. Es entonces cuando causa estado y puede recurrirse contra ella por la vía contencioso-administrativo.”* (Brewer-Carias 1969; 760-761).

En nuestro país, el profesor Ramón Huapaya Tapia, al citar al jurista Danós Ordoñez, señala respecto del acto administrativo que causa estado, lo siguiente: *“... acto administrativo que ‘causa estado’ es aquél*

*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, 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” (el énfasis es nuestro).*

En ese sentido, queda claro que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y, que al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva.”