



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

TEMA: FONDO COMPLEMENTARIO DE JUBILACIÓN MINERA

SUMILLA: La Sala Superior, para absolver los agravios y determinar si la empresa demandante se encontraba obligada a las aportaciones al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, introduce conceptos normativos que no se encuentran contenidos en el ámbito de aplicación que señala dicho cuerpo normativo, sino que se remite de manera errada al Reglamento de la Ley de Regalía Minera y a la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 01043-2013-PA/TC, sobre las modificaciones a la Ley de Regalía Minera.

PALABRAS CLAVE: vulneración del derecho a la debida motivación, justificación externa, fondo complementario de jubilación minera, Ley de Regalía Minera

Lima, veintinueve de agosto 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

Se trata de los recursos de casación calificados como procedentes el treinta de mayo de dos mil veintitrés, interpuestos por **i) el Procurador Adjunto a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal**, mediante escrito del



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

seis de enero de dos mil veintitrés (fojas setecientos noventa y nueve a ochocientos trece del expediente judicial electrónico - EJE¹) y ii) por la Procuraduría Pública de la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)**, mediante escrito del veinticuatro de enero de dos mil veintitrés (fojas ochocientos diecinueve a ochocientos treinta), contra la sentencia de vista contenida en la resolución veinte, del catorce de diciembre de dos mil veintidós (fojas setecientos ochenta a setecientos noventa y tres), que **revoca** la sentencia de primera instancia, contenida en la resolución trece, del treinta y uno de agosto de dos mil veintidós (fojas seiscientos setenta y cinco a seiscientos noventa y dos), que declaró infundada la demanda en todos sus extremos; y, reformándola, **declara** fundada la demanda.

Causales procedentes del recurso de casación

Mediante resolución suprema del treinta de mayo de dos mil veintitrés (fojas sesenta y cuatro a setenta y cuatro del cuaderno de casación), se declaró procedentes los recursos de casación interpuestos por el Procurador Adjunto a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal, y por la SUNAT, por las siguientes causales:

Por parte del Tribunal Fiscal

a) Vulneración de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y lo dispuesto por el artículo VII del título preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional. Indica que la Sala Superior incurre en una motivación aparente, por cuanto no ha efectuado un análisis adecuado de los actuados en sede administrativa, ya que de haberlo realizado, se hubiera percatado que en el ejercicio 2013, la demandante contaba con concesiones mineras en explotación de varias unidades económicas administrativa U.E.A.², concesiones de beneficio, así como del denuncia virgen de Fátima, de las cuales se extrajeron minerales como caliza y puzolana, por tanto, si estaría realizando actividades pertenecientes al rubro de la industria minera

¹ En adelante, todas las citas provienen de este expediente, salvo indicación contraria.

² **UEA:** Agrupación de dos o más concesiones mineras incorporadas al Catastro Minero Nacional con carácter definitivo, de una misma clase de sustancias y de un mismo titular o cesionario minero, para el cumplimiento de sus obligaciones de producción.

Definición disponible en:
<https://www.gob.pe/institucion/ingemmet/informespublicaciones/2022230-formacion-de-unidad-administrativa-economica-u-e-a>



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

conforme al artículo VI del título preliminar de la Ley General de Minería, en consecuencia, se encontraría dentro del supuesto de hecho establecido en el artículo 1 de la Ley N.º 29741 y el artículo 1 de su reglamento, estando afecta al aporte al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica.

b) Inaplicación del artículo VI del título preliminar de la Ley General de Minería.

Señala que la Sala Superior incurriría en error, por cuanto no aplica el artículo VI del título preliminar de la Ley General de Minería, al considerar que la principal actividad de la demandante sería la producción y comercialización de Clinker, cemento y afines, sosteniendo que la accionante no tendría la obligación de aportar al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica. Asimismo, alega que la demandante se encontraba realizando actividades pertenecientes a la industria minera, por cuanto contaba con concesiones mineras en explotación de varias U.E.A., concesiones de beneficio, así como del denuncia de Virgen de Fátima, de las cuales se extrajeron minerales como caliza y puzolona; por lo tanto la demandante se encontraba obligada al pago del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica correspondiente al ejercicio 2013, por lo que la determinación efectuada por la administración tributaria se encuentra conforme a ley.

c) Inaplicación del artículo 1 de la Ley N.º 29741 y del artículo 1 de su reglamento.

Denuncia que la Sala Superior, habría inaplicado dicho dispositivo, que establece que el fondo se constituiría con el aporte del 0,5% de la renta neta anual de las empresas mineras, metalúrgicas y siderúrgicas, antes de impuestos. Agrega que, según el artículo 1 del Reglamento de la Ley N.º 29741, la empresa minera sería aquella que realiza actividades de la industria minera, ejecutadas ya sea por sistema de concesiones, y añade que, el dispositivo no haría distinción, en cada una de las actividades ya sea de exploración, explotación, labor general, beneficio y transporte minero. Considera que el titular de la actividad minera, es la persona natural o jurídica, que posee la concesión minera, e indica que, en el caso, la empresa posee concesiones mineras tales como: Agrupamiento Andino A de Huancayo, Agrupamiento Andino B de Huancayo, Atocongo, Chilca, Las Dunas, Pucara y el Denuncio Virgen de Fátima, siendo la empresa contratista minera San Martín Contratista Generales S.A. la que realizó actividades de la industria minera, extrayendo piedra caliza y puzolana componente minero utilizado como materia prima para la fabricación de clínker y cemento, ya sea para su autoconsumo o venta. Finalmente señala que, de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, la empresa realizaría actividades de la industria minera (no metálicas) y como tal le correspondería realizar los aportes al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica.

Por parte de la SUNAT

- a) Arbitrariedad manifiesta en la que incurre la sentencia de segundo grado, en agravio del derecho fundamental a la debida motivación y debido proceso.** Señala que la Sala Superior, efectúa una fundamentación jurídica que no corresponde, porque invocaría la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 01043-2013-PA/TC, la Ley N.º 28258 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 157-2004-EF modificado por los Decretos Supremos N.º 180-2011-EF y N.º 209-2011-EF, los cuales estarían referidas al concepto de regalías mineras; cuando, según señala, correspondía sujetarse a las normas legislativas y jurisprudenciales referidas al Fondo Complementario de Jubilación Minera,



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

Metalúrgica y Siderúrgica creada por Ley N.º 29741. Agrega que la naturaleza jurídica de la regalía minera, sería distinta a la del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, y que la decisión de la Sala Superior, sería arbitraria.

b) Interpretación errónea del artículo 1 de la Ley N.º 29741. Indica que la Sala Superior, interpreta erróneamente el artículo 1 de la Ley N.º 29741, al establecer que el aporte al Fondo, solo sería aplicable a empresas que efectúen únicamente, actividades propias de la minería, y cuyos ingresos constituyen la base de la rentabilidad anual obtenida. Indica que este aspecto considerado por la Sala Superior, no habría sido establecido en el dispositivo, y que dicho dispositivo, solo establecería la tasa o alícuota del aporte y el concepto sobre el cual se aplicaría. De igual manera sostiene, que el acápite a) del numeral 6 del artículo 1 del Reglamento de la Ley N.º 29741, solo señalaría que son sujetos al aporte del referido fondo las empresas que realizan actividad minera, y no discrimina si la actividad minera que realice la empresa, sería su actividad principal, secundaria o complementaria, tal como la Sala Superior considera y da relevancia, para sustentar su fallo. Finalmente añade, que estaría acreditado que la demandante poseía concesiones mineras, en la cuales habría realizado actividades de explotación en el periodo dos mil trece, y como consecuencia la empresa habría declarado renta de dicho periodo; y sin embargo, producto de la interpretación errónea, la Sala Superior habría dispuesto se inaplique el pago del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, a pesar de calificar como empresa que realiza actividad de la industria minera y que es el sujeto obligado al pago de dicho aporte.

ANTECEDENTES

Demanda: Mediante escrito del ocho de octubre de dos mil veinte (fojas tres a treinta y tres), la demandante Unión Andina de Cementos S. A. A. interpuso demanda contencioso administrativa y solicitó en su petitorio lo siguiente:

Pretensión principal: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 03250-1-2020, de fecha diecisiete de julio de dos mil veinte, que confirma la Resolución de Intendencia N.º 0150140015241, del veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

Pretensión accesorio: Se ordene a la SUNAT la inmediata devolución a favor de la contribuyente de la suma de S/ 2'749,991.00 (dos millones setecientos cuarenta y nueve mil novecientos noventa y un soles con cero céntimos), más los intereses compensatorios devengados hasta la fecha efectiva del pago a favor de Unión Andina de Cementos S. A. A.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

Contestación de la demanda

La Procuraduría Pública de la SUNAT, con escrito del veintinueve de octubre de dos mil veinte (fojas ochenta y dos a noventa y dos), contesta la demanda y solicita que la misma sea declarada infundada. Sostiene que la Ley que crea el Fondo Complementario de Jubilación Minera solo establece como requisito que el contribuyente haya obtenido renta y califique como empresa minera. De acuerdo a ello, señala que la empresa percibió renta, que se desprende de su declaración jurada anual del impuesto a la renta del ejercicio dos mil trece, y que además contó con concesiones mineras en el año dos mil trece, que le permitió extraer caliza y puzolana, producto de actividades de la industria minera.

La Procuraduría Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal, con escrito del veintinueve de octubre de dos mil veinte (folios ciento uno a ciento dieciocho), contesta la demanda y solicita que la misma sea declarada infundada. Alega que, conforme al artículo 1 de la Ley N.º 16581 - Ley de Minería, también las empresas cementeras que cuenten con concesiones mineras están obligadas al pago del Fondo Complementario de Jubilación Minera. Añade de ese modo que carece de validez que la demandante alegue que el hecho de que realice actividades industriales y contribuya al SENATI y, a su vez, también pague el referido fondo vulnera el principio de legalidad. Indica que la resolución del Tribunal Fiscal impugnada está debidamente motivada, pues ha sido emitida por órgano competente y respetando el debido procedimiento.

Sentencia de primera instancia

Mediante resolución número trece, del treinta y uno de agosto de dos mil veintidós (fojas seiscientos setenta y cinco a seiscientos noventa y dos), el Décimo Octavo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

Superior de Justicia de Lima declaró **infundada** la demanda en todos sus extremos. La sentencia señaló los siguientes fundamentos:

- a) El Juez señala que la Ley N.º 29741 - Ley que Crea el Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS) establece que el sujeto pasivo del aporte son las empresas titulares de las actividades mineras, metalúrgicas y siderúrgicas. Añade que el reglamento de la referida ley, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2012-TR, señala que la empresa minera es aquella que realiza actividades de la industria minera reguladas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM. De acuerdo a ello, señala que el artículo IV del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala que son actividades mineras las siguientes: cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. Asimismo, añade que el artículo 37 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala que son atribuciones de los titulares de las concesiones contratar la ejecución de los trabajos de exploración, desarrollo, explotación y beneficio con empresas inscritas en la Dirección General de Minería. También refiere que el Decreto Supremo N.º 005-2018-EM (sobre reestructuración del registro de empresas especializadas de contratistas mineros) indica que la titularidad de las actividades recae en las empresas concesionarias, no en las empresas contratistas.
- b) Indica que se desprende del numeral 6 del artículo 1 del Reglamento de la Ley N.º 29741, que el aporte de las empresas mineras que realizan actividades de industria minera (de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería), se constituye cuando se trate de empresas mineras y que cuenten con renta anual. Además, precisa que las actividades de la industria minera, según los artículos VI y VII del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se realizan exclusivamente por



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

concesiones, y son exploración, explotación, labor general, beneficio y transporte minero. De igual forma, precisa que el artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala que la concesión de beneficio otorga al titular el derecho de extraer o concentrar la parte valiosa del valor agregado.

- c) Señala que las pruebas documentales actuadas evidencian que Unión Andina de Cementos S.A.A., además de producir y comercializar clínker y cemento, también es titular de derechos mineros. Añade que también acreditan que contrataba a terceros para realizar la extracción y/o explotación del mineral en sus concesiones mineras. De ese modo, señala el Juez que se desvirtúa lo que alega la demandante, en el sentido de que debía recaer en los concesionarios la obligación de declarar y pagar el aporte al fondo. Indica el Juez que está acreditado que la empresa tuvo renta neta, de su declaración jurada anual del impuesto a la renta del ejercicio 2013, PDT 684 N.º 750612238. Además, no es requisito para que la empresa aporte al fondo, que cuente con trabajadores que realicen directa o indirectamente labores mineras.
- d) Indica el Juez que el colegiado administrativo ha justificado la calidad de sujeto pasivo del fondo y que, si bien no ahonda en la naturaleza de la renta, ello no constituye causal de nulidad. Alega que el aporte al fondo no exige que las rentas obtenidas en el ejercicio provengan de la actividad minera, como erróneamente reitera la recurrente, sino únicamente exigía que la empresa sea titular de actividades mineras, metalúrgicas y siderúrgicas, y que generen renta en el ejercicio fiscalizado. Añade que, durante el procedimiento de fiscalización, la administración tributaria no ha negado que la empresa demandante también haya realizado actividades industriales, sino que dicha situación no la excluye de ser sujeto pasivo del aporte.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

Mediante sentencia de vista contenida en la resolución número veinte, del catorce de diciembre de dos mil veintidós (folios setecientos ochenta a setecientos noventa y tres), la Séptima Sala en lo Contencioso Administrativo con Sub Especialidad Tributaria y Aduanera de la referida corte, **revoca la sentencia apelada** —que declaró infundada la demanda en todos sus extremos— y, reformándola, declara fundada la demanda. Señala los siguientes fundamentos:

- a) Señala el colegiado superior que el artículo 1 del Reglamento de la Ley N.º 29741, modificado con Decreto Supremo N.º 001-2003-TR, establece que el aporte del trabajador es el 0.5% de la remuneración bruta mensual, de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR, y el Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios. Indica que dicho reglamento considera en el referido fondo a los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos que laboren en minas subterráneas, o que realicen labores extractivas en minas a tajo abierto.
- b) Indica también que el artículo VI del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM, señala que las actividades mineras son cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero; y que su artículo 8 indica que la explotación es la actividad de extracción de los minerales de los yacimientos.
- c) Afirma que el artículo 2 del Reglamento de la Ley N.º 28258 - Ley de Regalía Minera, aprobado por Decreto Supremo N.º 157-2004-EF, define a la empresa integrada como una empresa concesionaria que realiza actividades de explotación y beneficio directamente o por terceros, mediante concesiones o canteras de donde extrae minerales no metálicos. Señala el colegiado superior que la



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

obligación de una empresa integrada para el aporte al Fondo Complementario de Jubilación Minera está limitada solo a la actividad minera, metalúrgica o siderúrgica, y no a rentas de otras fuentes productivas.

- d) Indica el colegiado superior que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 01043-2013-PA/TC, se pronunció sobre las modificaciones al Reglamento de la Ley de Regalía Minera efectuadas con los Decretos Supremos N.º 180-2011-EF y N.º 209-2011EF. Adujo que dichas modificaciones establecían que la base de cálculo aplicable a la regalía minera, podrían provenir de la utilidad de recursos minerales metálicos y no metálicos en el estado que se encuentren y que, en el caso de las empresas integradas, podría provenir de la utilidad que derive de componentes distintos a los de minerales o concentrados.
- e) Señala que el Tribunal Constitucional concluyó, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 01043-2013-PA/TC, con relación a la referida modificación al Reglamento de la Ley de Regalía Minera, que se había ampliado su base imponible a actividades distintas a la minera y que, anteriormente, dicho tribunal indicó, en la sentencia emitida en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, que la regalía tenía carácter contraprestativo por la explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos por el aprovechamiento de recursos minerales. El Tribunal Constitucional, en ese sentido, concluyó que estaba mal que se establezca alguna contraprestación por conceptos ajenos al uso o aprovechamiento de recursos minerales.
- f) Añade el colegiado superior que en la Sentencia N.º 01043-2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional también concluyó que la modificación no cumplía con los parámetros establecidos en la sentencia emitida en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC e implicaba el establecimiento de un nuevo gravamen por el desarrollo actividades post extractivas, el cual, al haber sido establecido por



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

disposición reglamentaria, vulneraba el principio de reserva de ley, lo que afectaba gravemente el patrimonio de los particulares.

- g) Describe el colegiado superior que **i)** obran las Constancias de Vigencia N.º 140-2018 a N.º 163-2018-INGEMMET/DDV, que describen que a la fecha de su emisión la empresa mantenía concesiones mineras metálicas y no metálicas; **ii)** obra la novena adenda al contrato de desarrollo y explotación minera entre la empresa actora y San Martín Contratistas Generales S.A. en su condición de concesionaria titular de derechos mineros; y **iii)** obra el resumen estadístico de fiscalización, de fecha veinte de septiembre de dos mil diecinueve, en el cual describe que el objeto social de la empresa actora es la elaboración de clínker, cemento y otros materiales.
- h) Alega el colegiado superior que la empresa es titular de concesiones minerales no metálicas, de las cuales extrae caliza y puzolana, para producir y comercializar clínker, cemento y otros materiales de construcción. Concluye que no debe ser tratada como una empresa netamente minera, porque no extrae y vende directamente mineral, para que sea considerada como sujeto del aporte al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica.

CONSIDERANDO

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.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
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”³, 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 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, se debe precisar que esta no abre la posibilidad de acceder a una tercera instancia ni se orienta a verificar un reexamen del conflicto ni a 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 recurso⁴, 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

³ HITTERS, Juan Carlos. *Técnicas de los recursos extraordinarios y de la casación*. Segunda edición. La Plata, Librería Editora Platense; p. 166.

⁴ MONROY CABRA, Marco Gerardo (1979). *Principios de derecho procesal civil*. Segunda edición. Bogotá, Editorial Temis Librería; p. 359.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

competencia. Los motivos por quebrantamiento de la forma aluden a 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.

1.5. De otro lado, atendiendo que en el caso particular se han declarado procedentes los recursos de casación por causales de infracción normativa procesal y material, corresponde en primer lugar proceder con el análisis de la infracción de normas de carácter procesal —de orden constitucional y legal—, desde que si por ello se declarase fundado el recurso, su efecto nulificante implicaría la anulación de lo actuado hasta donde se advirtiera el vicio, con disposición, en su caso, de un nuevo pronunciamiento por el respectivo órgano de instancia, supuesto en el cual carecerá de objeto emitir pronunciamiento sobre la infracción normativa material invocada por las partes recurrentes; y si, por el contrario, se declarara infundada la referida infracción procesal, correspondería emitir pronunciamiento respecto de la infracción material.

Pronunciamiento respecto a las infracciones normativas de carácter procesal postuladas por la SUNAT y el Tribunal Fiscal

SEGUNDO: Anotaciones sobre el principio del debido proceso y motivación de resoluciones judiciales

Hechas las precisiones que anteceden, es pertinente traer a colación algunos apuntes a manera de marco legal, doctrinal y jurisprudencial sobre los principios involucrados que permitirán una mejor labor casatoria de este Tribunal Supremo. Así, tenemos:

2.1. El derecho al **debido proceso** no tiene una concepción unívoca, sino que comprende un haz de garantías. Dos de sus principales aspectos son el debido proceso sustantivo —que protege a los ciudadanos de los actos arbitrarios y leyes contrarias a los derechos fundamentales—, y el debido proceso adjetivo o formal —que implica las



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales—. Es decir que el ámbito sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia⁵. Este derecho se manifiesta, entre otros, en el derecho de defensa, derecho a la prueba, a la jurisdicción predeterminada por ley o al juez natural, al proceso preestablecido por ley, a la cosa juzgada, al juez imparcial, a la pluralidad de instancia, de acceso a los recursos, al plazo razonable, a la motivación, entre otros.

2.2. Sobre la motivación de las resoluciones judiciales, el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1480-2006-AA/TC ha puntualizado que:

[E]l 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 ya decididas por los jueces ordinarios.

En tal sentido, [...] el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha violado o no el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales debe realizarse a partir de los propios fundamentos expuestos en la resolución cuestionada, de modo que las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso en cuestión sólo pueden ser evaluados para contrastar las razones expuestas, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis. Esto, porque en este tipo de procesos al juez constitucional no le incumbe el mérito de la causa, sino el análisis externo de la resolución, a efectos de constatar si ésta es el resultado de un juicio racional y objetivo donde el juez ha puesto en evidencia su independencia e imparcialidad en la solución de un determinado conflicto, sin caer ni en arbitrariedad en la interpretación y aplicación del derecho, ni en subjetividades o inconsistencias en la valoración de los hechos.

⁵ NOWAK, John y ROTUNDA, Ronald (1995). *Constitutional law*, St. Paul, Minn., Editorial; pp. 380-451; HART ELY, John (1996). *On constitutional ground*. New Jersey, Princeton University Press; pp. 311 y ss.; SAGÜÉS, Néstor Pedro (1993). *Elementos de derecho constitucional*. Tomo 2. Buenos Aires, Astrea; pp. 328 y ss. Todos ellos, citados por LANDA, César (2002). "Título del artículo". En *Pensamiento Constitucional*, año VIII, N.º 8; pp. 445-461.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

2.3. Así, se entiende que habrá motivación adecuada de las resoluciones judiciales siempre que la resolución contenga los fundamentos jurídicos y fácticos que sustentan la decisión, y que la motivación responda estrictamente a la ley y a lo que fluye de los actuados, pero además deberá existir una correspondencia lógica —o congruencia— entre lo pedido y lo resuelto, de tal modo que la resolución por sí misma exprese una suficiente justificación de lo que se decide u ordena. Así, se entiende que la motivación escrita de las resoluciones judiciales constituye un deber para los magistrados, tal como lo establecen los artículos 50 (inciso 6), 122 (inciso 3) del Código Procesal Civil, y el artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dicho deber implica que los juzgadores precisen en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico al que esta los ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia. Además, aquello debe concordarse con lo establecido en el artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁶, que regula el carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

TERCERO: En atención al marco glosado en los anteriores considerandos, tenemos que para determinar si una resolución judicial ha transgredido el derecho al debido proceso en su elemento esencial

⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**

Artículo 22. Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

de motivación, el análisis a efectuarse debe partir de los propios fundamentos o razones que sirvieron de sustento a la misma, por lo que cabe realizar el examen de los motivos o justificaciones expuestos en la resolución materia de casación. Las demás piezas procesales o medios probatorios del proceso *sub materia* solo pueden ser evaluados para contrarrestar las razones expuestas en la resolución acotada, mas no pueden ser objeto de una nueva evaluación o análisis.

3.1. Iniciamos resumiendo los argumentos expuestos por los recurrentes que sustentan la **infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado, en tanto se afecta el debido proceso y el deber de motivación de las resoluciones judiciales**. La SUNAT sostiene que la Sala Superior efectúa una fundamentación jurídica que no corresponde, basada en jurisprudencia y normativa referida a la regalía minera, cuando lo que se encuentra en debate está referido al Fondo Complementario de Jubilación Minera, cuya naturaleza es distinta a la regalía. Por su parte, el Tribunal Fiscal indica que la Sala Superior no se ha pronunciado con un debido análisis de los actuados administrativos. Precisa que, de haberlo efectuado, habría tenido en cuenta que la demandante contaba con concesiones mineras, de manera que se estaba realizando actividades mineras, las cuales se encuentran afectas al aporte al Fondo Complementario de Jubilación Minera.

3.2. Teniendo en cuenta los términos que respaldan la infracción procesal, corresponde que este Tribunal Supremo verifique si el paso de las premisas fácticas y jurídicas a la conclusión a que se arriba ha sido lógica o deductivamente válido, sin devenir dicha conclusión en contradictoria, dentro del marco de actuación descrito en el primer párrafo del presente considerando.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

3.3. Encaminados en ese propósito, tenemos, de la sentencia recurrida, que ha vulnerado el principio del debido proceso e intrínsecamente el de motivación y congruencia, toda vez que si bien en el tercer considerando cumplió con identificar los agravios expuestos por la empresa recurrente, y en el segundo considerando identifica las pretensiones propuestas en la demanda, al emitir pronunciamiento y absolver los agravios planteados, con base en la valoración de los hechos, **se sustenta en una premisa jurídica errada**, que invalida la justificación externa de la decisión de la Sala Superior y la hace llegar a una conclusión no adecuada.

3.4 Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 2 de la Ley N.º 29741 - Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS) delimita su ámbito de aplicación y establece que dicho fondo corresponde a los trabajadores jubilados bajo los alcances de la Ley N.º 25009 - Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros y la Ley N.º 27252 – “Ley que establece el derecho de jubilación anticipada para trabajadores afiliados al sistema privado de pensiones que realizan labores que implican riesgo para la vida o la salud”.
Veamos:

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones Administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) que se jubilen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25009, Ley de Jubilación de los Trabajadores Mineros, y en la Ley 27252, Ley que Establece el Derecho de Jubilación Anticipada para Trabajadores Afiliados al Sistema Privado de Pensiones que Realizan Labores que Implican Riesgo para la Vida o la Salud, tienen derecho a percibir el beneficio del fondo complementario creado en el artículo 1. El beneficio se hará extensivo a los pensionistas mineros, metalúrgicos y siderúrgicos que se hayan jubilado bajo el régimen de la Ley 25009 y de la Ley 27252. No genera devengados hasta el vencimiento del plazo establecido en el artículo 8.

3.5 Se debe precisar que tanto la Ley N.º 25009 - Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros como la Ley N.º 27252 – “Ley que establece el derecho de jubilación anticipada para trabajadores afiliados al sistema



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

privado de pensiones que realizan labores que implican riesgo para la vida o la salud” tienen como fundamento o razón de sus ordenamientos normativos el otorgar dicho beneficio a los trabajadores por los riesgos para la vida o la salud debido a la toxicidad, peligrosidad e insalubridad de las labores en dichos rubros. Esto se puede apreciar de sus siguientes artículos:

Ley N.º 25009 - Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros

Artículo 1.- Los trabajadores que laboren en minas subterráneas o los que realicen labores directamente extractivas en las minas a tajo abierto tienen derecho a percibir pensión de jubilación a los (45) y cincuenta (50) años de edad, respectivamente.

*Los trabajadores que laboran en centros de producción minera, tienen derecho a percibir pensión de jubilación entre los cincuenta (50) y cincuenta y cinco (55) años de edad, **siempre que en la realización de sus labores estén expuestos a los riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad.** según la escala establecida en el reglamento de la presente ley.*

Se incluyen en los alcances de la presente ley los trabajadores que laboran en centros metalúrgicos y siderúrgicos.

Ley N.º 27252 - “Ley que establece el derecho de jubilación anticipada para trabajadores afiliados al sistema privado de pensiones que realizan labores que implican riesgo para la vida o la salud”

Artículo 1º- Del objeto de la Ley

*1.1 Los trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) que **realicen labores en condiciones que impliquen riesgo para la vida o la salud proporcionalmente creciente a su edad** y cuenten con los requisitos mínimos que señale el Reglamento de la presente Ley, podrán acceder a los beneficios de jubilación anticipada en el ámbito del Sistema Privado de Pensiones.*

1.2 El Reglamento establecerá las condiciones de acceso a los beneficios de la jubilación anticipada a que se refiere el párrafo anterior, debiendo para ello determinar las exigencias y, de ser el caso, los aportes complementarios a la cuenta individual de capitalización del fondo de pensiones de los afiliados, así como otros mecanismos que hagan posible su financiamiento.

[Énfasis agregados]

3.6 Ahora bien, la Sala Superior, para absolver los agravios y determinar si la empresa demandante se encontraba obligada o no a las aportaciones al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, en los fundamentos octavo y noveno de la sentencia de vista, introduce conceptos normativos que no se encuentran contenidos en el ámbito de aplicación que señala dicho cuerpo normativo, sino que se remite al Reglamento de la Ley de Regalía Minera y a la interpretación del Tribunal Constitucional en la



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

sentencia recaída en el Expediente N.º 01043-2013-PA/TC, sobre las modificaciones a la Ley de Regalía Minera. Es pertinente indicar que la Sala Superior, en el fundamento séptimo de su sentencia de vista, parte del análisis de la denominada “renta neta anual”, regulada en el artículo 1 de la Ley de la Ley N.º 29741 - Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS); sin embargo, luego justifica su premisa normativa en el ordenamiento normativo de la regalía minera.

3.7 Con base en ello, se aprecia, del considerando octavo, que la Sala Superior realiza una distinción no establecida en el ámbito de aplicación en la Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS). Dicha distinción proviene del concepto de “empresa integrada” que establece el artículo 2 del Reglamento de la Ley N.º 28258 - Ley de Regalía Minera. De esa forma, el colegiado superior determina, en la parte final de su considerando noveno, que existen **rentas que solamente provienen de la actividad minera y rentas que provienen de otras fuentes productivas**, para concluir que solo las primeras se encuentran afectas al aporte al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica; sin embargo, no tiene en cuenta el ámbito de aplicación ni la razón y fundamento de la Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (norma vinculada a los hechos en controversia).

3.8 En efecto, el artículo 2 de la Ley N.º 28258 - Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 29788, señala que la regalía minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales. Esto es, su razón o fundamento es la contraprestación por el uso de los recursos naturales del Estado, y tal naturaleza es distinta al fundamento o razón del Fondo Complementario de Jubilación Minera, ya



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

que este busca otorgar un beneficio a los trabajadores mineros, metalúrgicos y siderúrgicos por los riesgos para la vida o la salud, por la toxicidad, peligrosidad e insalubridad que implican sus labores.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente N.º 06788-2015-PA/TC, ha señalado, con relación a la naturaleza de los aportes al Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, lo siguiente:

En consecuencia, los aportes empresariales al fondo complementario de jubilación minera, metalúrgica y siderúrgica no tienen naturaleza tributaria, sino, al ser aportes a la seguridad social, constituyen una exacción parafiscal, justificada en la especial vulnerabilidad de los trabajadores que laboran en dichos sectores, quienes necesitan del referido fondo, con la finalidad de afrontar el futuro deterioro a su salud, generado, justamente, por las actividades realizada.⁷

3.9 De esa forma, el colegiado superior aplica una premisa normativa equivocada, que no es pertinente al objeto de controversia y que trae como consecuencia que no se haya efectuado un análisis adecuado de los actuados en sede administrativa, como también denuncia el Tribunal Fiscal. Todo ello trajo como consecuencia que la Sala Superior realice distinciones que no establece la Ley N.º 29741 - Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS), y que tampoco prescribe el mismo Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28258 - Ley General de Minería, en el numeral I de su título preliminar, toda vez que este tampoco efectúa la distinción entre las actividades mineras y otras actividades productivas. Veamos:

Texto Único Ordenado de Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92

Título preliminar

I. La presente Ley comprende todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. Se exceptúan del ámbito de aplicación de esta Ley, el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas minero-medicinales.

⁷ Sentencia del doce de enero de dos mil veintiuno, caso Compañía Minera Poderosa S. A. y otros.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

Más bien, se advierte que la Ley General de Minería establece su competencia normativa a todo lo relativo al aprovechamiento de sustancias minerales del suelo y subsuelo. En ese sentido, es pertinente señalar que en el presente caso se ha establecido como un hecho acreditado que el material que ha sido aprovechado por la empresa demandante ha sido la caliza y puzolana, los cuales son insumos para producir y comercializar clínker, cemento y otros materiales de construcción.

3.10 Con relación a la vulneración al debido proceso y al derecho a una debida motivación, Roger Zavaleta Rodríguez⁸ explica que no basta solo con la corrección formal de la inferencia, sino que también es preciso que dicha inferencia se funde en premisas válidas (premisa fáctica y premisa normativa). Veamos:

Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una inferencia formalmente correcta (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. [...]

3.11 De esto modo, al haber este colegiado supremo determinado que la sentencia de vista se encuentra incurso en vicio con sanción de nulidad, carece de objeto pronunciarse sobre las demás causales de carácter material denunciadas por la SUNAT y el Tribunal Fiscal, referidas a infracciones normativas del artículo 1 de la Ley N.º 29741 - Ley del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, y el artículo 1 de su respectivo reglamento, así como la inaplicación del artículo VI del título preliminar de la Ley General de Minería. Por otro lado,

⁸ ZAVALETA RODRÍGUEZ, Roger (2014). *La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica*. Lima, Editora y Librería Jurídica Grijley; pp. 207-208.



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

el Tribunal Fiscal también señala en su causal la vulneración de lo dispuesto en el artículo VII del título preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional; sin embargo, no desarrolla la fundamentación respectiva. En ese sentido, al haberse estimado las causales por vulneración del derecho a la debida motivación, como derecho implícito del derecho al debido proceso, el extremo referido a la vulneración del artículo VII del título preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, no resta fundamento o justificación a la presente decisión.

3.12 En consecuencia, el colegiado superior, para absolver y estimar los agravios planteados por la demandante, justificó la decisión de la sentencia de vista recurrida en una premisa normativa inadecuada. Esto significa que la justificación externa de su decisión contiene una premisa normativa no justificada debidamente con incidencia en la valoración fáctica y probatoria, que determinó que la Sala Superior arribe a una conclusión que vulnera el debido proceso y el derecho a una debida motivación. Conforme a ello y sobre la base de lo glosado, las infracciones normativas de carácter procesal postuladas por el Tribunal Fiscal y por la SUNAT devienen **fundadas**.

DECISIÓN

Por tales consideraciones, **DECLARARON FUNDADOS** los recursos de casación interpuestos por **i)** el Procurador Adjunto a cargo de los Asuntos Judiciales del **Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Tribunal Fiscal**, mediante escrito del seis de enero de dos mil veintitrés (fojas setecientos noventa y nueve a ochocientos trece) y **ii)** por la Procuraduría Pública de la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)**, mediante escrito del veinticuatro de enero de dos mil veintitrés (fojas ochocientos diecinueve a ochocientos treinta). En consecuencia, **DECLARARON NULA** la sentencia de vista contenida en la resolución veinte, del catorce de diciembre de dos mil



SENTENCIA
CASACIÓN N.º 9200-2023
LIMA

veintidós (fojas setecientos ochenta a setecientos noventa y tres), y **ORDENARON** al colegiado superior de la causa que emita nuevo pronunciamiento conforme a derecho. Por último, **DISPUSIERON** la publicación de la presente en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley, en los seguidos por Unión Andina de Cementos Sociedad Anónima Abierta contra la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y el Tribunal Fiscal, sobre acción contencioso administrativa. Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados.

Interviene como **ponente** el señor Juez Supremo Pereira Alagón.

SS.

BURNEO BERMEJO

CABELLO MATAMALA

PEREIRA ALAGÓN

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDÍA

MASM/ccm