



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

TEMA: PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL Y CARGA PROBATORIA

SUMILLA: La Corte Suprema reafirma que, en los procedimientos administrativos tributarios, el Tribunal Fiscal debe actuar conforme al principio de verdad material, lo que implica una obligación activa de verificar los hechos relevantes del caso, incluso si ello requiere solicitar información adicional a las partes. En este caso, el Tribunal Fiscal debió requerir a la Municipalidad Distrital de Paracas la documentación que acreditara los pagos indicados por el contribuyente en su solicitud de devolución, omisión que desnaturaliza la función garantista del órgano administrativo.

PALABRAS CLAVE: verdad material, tributos municipales, predio no urbano, minería

Lima, diez de setiembre de dos mil veinticinco

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

VISTA

La causa número trece mil quinientos cincuenta y cuatro guion dos mil veinticinco, Lima; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha; y luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema el recurso de casación interpuesto por el **Ministerio de Economía y Finanzas** en representación del Tribunal Fiscal, mediante escrito del once de mayo de dos mil veinticinco (fojas novecientos nueve del expediente judicial electrónico - EJE¹), contra la sentencia de vista emitida por la Séptima Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad

¹ En adelante, todas las citas remiten a este expediente, salvo indicación distinta.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

Tributaria y Aduanera de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número veinticuatro, del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco (fojas ochocientos ochenta y nueve), que **confirma** la sentencia de primera instancia, emitida mediante resolución número diecinueve, del veintiséis de diciembre de dos mil veinticuatro (fojas ochocientos trece a ochocientos treinta), que declaró fundada la demanda.

Antecedentes

Demanda

Mediante escrito del quince de agosto de dos mil veintitrés, **Minsur S.A.** interpuso demanda sobre nulidad de resolución administrativa (folios tres), planteando como petitorio lo siguiente:

Pretensión principal: Declarar la nulidad parcial de la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 3461-7-2023, en el extremo que indebidamente declaró infundada la apelación interpuesta por Minsur S.A. contra la resolución ficta denegatoria de la reclamación presentada contra la resolución ficta denegatoria de la solicitud de devolución de pagos indebidos efectuados por concepto del impuesto predial de los años trece a dos mil diecisiete y por arbitrios municipales de los años dos mil trece a dos mil diecisiete, así como por ajustes del Impuesto Predial de los años trece a dos mil diecisiete y por concepto de multas tributarias vinculadas a dichos tributos y ejercicios.

Primera pretensión accesoria: Declarar fundada la pretensión principal, declarar la nulidad total de la resolución ficta denegatoria del recurso de reclamación y la resolución ficta denegatoria de la solicitud de devolución de los tributos municipales de los períodos dos mil trece a dos mil diecisiete pagados indebidamente por Minsur S.A.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

Segunda pretensión accesoria: Declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas con la demanda y ordenar a la municipalidad devolver a la demandante todos los montos pagados de manera indebida por concepto de los tributos municipales de los ejercicios dos mil trece a dos mil diecisiete.

Como sustento de su pretensión, señala lo siguiente:

- a) Si el Tribunal Fiscal consideraba que la información aportada por Minsur S.A. no era “suficiente” para acreditar el pago efectivo de los tributos municipales y la multa vinculada, en virtud de los principios de verdad material e impulso de oficio, debió realizar todas las comprobaciones que resultaran necesarias para esclarecer su duda o cuestionamiento, más aún si la información de los pagos efectuados es una información que posee la propia administración tributaria y que, por lo demás, no había sido objetada con anterioridad.
- b) Del expediente administrativo no se desprende ninguna evidencia de que el Tribunal Fiscal haya promovido o adoptado la realización de alguna medida probatoria o la realización de actos que resulten convenientes para “corroborar” los pagos efectuados por Minsur S.A. a favor de la Municipalidad Distrital de Paracas y cuya devolución se pretendía en la vía administrativa.
- c) La supuesta “insuficiencia probatoria” aludida por el Tribunal Fiscal al momento de resolver su pedido de devolución de pagos indebidos pudo ser remediada durante el trámite del procedimiento en segunda instancia administrativa, si aquel hubiese requerido a la demandante la documentación de los pagos o si le hubiese requerido a la propia Municipalidad Distrital de Paracas que le remita los comprobantes de pago de los tributos municipales y la multa vinculada.
- d) Minsur S.A. nunca se encontró obligada a efectuar pago de tributos municipales ante la Municipalidad Distrital de Paracas. En efecto, Minsur S.A. se encuentra inafecta a los tributos municipales correspondientes a predios ubicados en zonas no urbanas en aplicación expresa del artículo 76 del título



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

noveno - “De las garantías y medidas de promoción a la inversión” del Texto Único Ordenando de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 014-92-EM.

- e) El predio ubicado en la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Paracas se encuentra inafecto al pago de tributos municipales, debido a que, a la fecha, no existe un solo acto administrativo que disponga expresamente que dicho predio, en el que lleva a cabo el proceso de fundición y refinamiento de los minerales de estaño, se encuentre en una zona urbana de la referida municipalidad.

Sentencia de primera instancia

Mediante **resolución número diecinueve**, del veintiséis de diciembre de dos mil veinticuatro (fojas ochocientos trece), el Vigésimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros, de la Corte Superior de Justicia de Lima, emite sentencia declarando **fundada** la demanda en todos sus extremos. Los siguientes son los fundamentos sustanciales de la decisión:

- a) Refiere que, del artículo 76 de la Ley General de Minería y el artículo 9 del reglamento de la citada ley, se desprende que los tributos municipales solo gravarían a los predios donde se desarrolla la actividad minera en zona urbana.
- b) La zona urbana es un área geográfica definida por las municipalidades provinciales que cumple con características específicas de infraestructura, servicios y uso del suelo, destinada a actividades sociales y económicas, como vivienda, comercio, industria, recreación y equipamiento público. Entonces, los predios habilitados urbanamente son aquellos en los cuales se encuentran presentes los servicios básicos y que han sido sometidos a un procedimiento de habilitación urbana.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

- c) De lo anterior, el Juzgado desprende que la demandante desarrolla sus actividades mineras en terrenos rústicos. Precisa que la municipalidad no ha acreditado que el predio objeto de cuestionamiento haya sido habilitado urbanamente, a efectos de atribuirle la calidad de predio ubicado en zona urbana y gravarlo con el impuesto predial y los arbitrios municipales por los años dos mil trece a dos mil diecisiete. Por tanto, concluye que no corresponde que la demandante pague el impuesto predial de los ejercicios dos mil trece a dos mil diecisiete, al encontrarse inafecta al mencionado tributo municipal.
- d) Sostiene que si bien no obraban los comprobantes de pago que resultaban vitales para determinar si existía el derecho a devolver los montos pagados indebidamente, en virtud del principio de verdad material el Tribunal se encontraba en la obligación de solicitar a la administración que remita los recibos correspondientes a los pagos de los tributos municipales de los ejercicios dos mil trece a dos mil diecisiete, situación que no se advierte en la impugnada, pues solo se limitó a indicar que los referidos comprobantes de pago no se encontraban en el expediente. Precisa que el Tribunal Fiscal se encontraba en la obligación de solicitar a la administración los pagos de los tributos, más aún cuando en el punto b) del otrosí de la solicitud de devolución estos fueron adjuntados (foja ciento tres).
- e) Refiere que luego del cotejo de cada comprobante de pago presentado por la demandante en esta instancia, se aprecia que canceló cada uno de estos comprobantes girados por la deuda tributaria consistente en arbitrios municipales e impuesto predial de los ejercicios dos mil trece a dos mil diecisiete. De ahí que concluya que la solicitud de devolución por pagos indebidos debió ser amparada por la Municipalidad Provincial de Paracas y esta debió devolver los montos cancelados indebidamente.
- f) Sobre las pretensiones accesorias, refiere que se declaran fundadas, toda vez que son conexas con la pretensión principal. Por tanto, la solicitud de devolución es amparada y por plena jurisdicción el Juzgado dispone que dicha



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

devolución incluya el pago de intereses legales desde la fecha de pago hasta la fecha de la efectiva devolución, dado que en la presente sentencia este Juzgado ha reconocido que la demandada, Municipalidad Provincial de Paracas, se ha constituido en sujeto pasivo (deudora) de una obligación de dar suma de dinero a favor de la empresa demandante (acreedora).

Sentencia de vista

Mediante sentencia de vista contenida en la resolución número veinticuatro, del treinta de marzo de dos mil veinticinco (foja ochocientos ochenta y nueve), la Séptima Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad Tributaria y Aduanera, de la Corte Superior de Justicia de Lima, **confirma** la sentencia apelada, que declaró fundada la demanda. El colegiado superior, en razón de los agravios formulados por la SUNAT en su recurso de apelación, concluyó lo siguiente:

- a)** El artículo 76 de la Ley General de Minería y el artículo 9 de su reglamento establecen que los tributos municipales que gravan bienes de propiedad del titular de la actividad minera serán aplicables únicamente sobre aquellos ubicados en zonas urbanas. En consecuencia, dado que se ha determinado que la empresa no se encuentra dentro de una zona urbana, se concluye que no está obligada al pago de tributo municipal alguno. Por tanto, el pago realizado es indebido.
- b)** La administración tributaria no ha podido demostrar que las instalaciones de la empresa demandante se encuentran en una zona urbana, por lo que debe proceder con la devolución solicitada. En consecuencia, se determina que el Tribunal Fiscal omitió evaluar adecuadamente la situación. En lugar de ello, se inhibió de analizar los hechos, argumentando que la empresa no demostró el pago indebido al no presentar los recibos correspondientes; sin embargo, dichos recibos fueron debidamente adjuntados a la solicitud de devolución.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

- c) En virtud del principio de verdad material, señala que el ente administrativo debió requerir a la entidad edil las copias de los recibos que acreditaban el pago de la deuda tributaria municipal por parte de la empresa. Por lo tanto, la Sala Superior concuerda con la resolución del Juzgado, por lo que se debe amparar la solicitud de devolución por pago indebido presentada por la empresa ante la entidad administrativa.

Causales declaradas procedentes

Mediante auto de calificación del dieciocho de junio de dos mil veinticinco (fojas veinticinco del cuaderno de casación), esta Sala Suprema declaró procedente el recurso de casación interpuesto por el codemandado Tribunal Fiscal, por las siguientes causales:

a) Infracción normativa por contravención al numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444.

Señala que la autoridad administrativa se encuentra facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, ello en mérito al principio de veracidad, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio, en tanto: la carga de la prueba recae en el contribuyente, no es la Administración ni en el Tribunal Fiscal.

Que, en la sentencia se da a entender que se ha incurrido en una ilegal y arbitraria inversión de la carga de la prueba, lo que acarrearía violación al Principio de Verdad Material y al debido proceso, pues señala que se debió requerir a la administración los comprobantes de pago, dado que, a su entender, la carga de la prueba correspondía a la Administración Tributaria.

Que, si bien la Administración debe tener una posición activa y/o dinámica en cuanto a la producción y actuación de pruebas en línea con el principio de impulso de oficio, tal actuación no es exigida cuando previamente hay un deber probatorio que debe ser cumplido por parte del contribuyente quien se encuentra en mejor posición para ello.

b) Infracción normativa por el apartamiento de las directrices de la Casación N.º 00546-2022 emitida por la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia.

Que, en el Fundamento 4.2.41 de la Sentencia de Casación N.º 0546-2022, se señala que los Magistrados en el ejercicio de la plena jurisdicción se encuentran obligados a analizar la inclusión oficiosa de medios de prueba para resolver una controversia.

Que la Sala Suprema al emitir el Precedente fija criterio de que en el Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, el Juez tiene la facultad de asumir una serie de poderes frente a la Administración para realizar un eficaz control jurídico, no limitándose a realizar un control de validez de los actos administrativos cuestionados, sino también verificar y, de ser el caso, tutelar los derechos e intereses de los demandantes que hayan sido lesionados por las actuaciones administrativas, tales como las resoluciones de los órganos administrativos o del Tribunal Fiscal; sin embargo este debe regirse bajo el marco de la legalidad y de los principios que establecen las normas antes citadas; hecho que se debe tener presente en el caso de autos.

c) Infracción normativa por transgresión del inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado por contravenir las normas que regulan el debido proceso.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

La Sala Superior incurrió en una indebida motivación debido a que en el considerando sexto de la sentencia de vista se inhibió de analizar hechos para verificar los pagos indebidos al no contarse con los recibos, por los que se debió requerir a la entidad municipal las copias de los mismos.

Que, la Sala Superior señala de forma totalmente escueta y sin mayor sustento que el Tribunal Fiscal debió asumir una posición probatoria en sustitución de la obligación del administrado, sin embargo, no analiza las facultades que de oficio tienen los órganos judiciales para solicitar la actividad probatoria conforme al artículo 194 del Código Procesal Civil.

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.

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 custodiar 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

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



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

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 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: Delimitación de la materia controvertida

En consideración a lo determinado por las instancias de mérito y teniendo en cuenta la causales casatorias declaradas procedente, concierne a esta Sala Suprema dilucidar si se produjeron las infracciones normativas por **a)** contravención del numeral 1.11 del artículo IV del título preliminar de la Ley N.º 27444; **b)** apartamiento de las directrices de la Casación N.º 00546-2022; y **c)** transgresión del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado por contravenir las normas que regulan el debido proceso.

Análisis de la causal casatoria de naturaleza procesal

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.º 13554-2025
LIMA

Tercero: Infracción normativa por transgresión del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado por contravenir las normas que regulan el debido proceso —causal c)—

3.1. En principio, tenemos que el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado prescriben lo siguiente:

Artículo 139. - Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] 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.

Ahora bien, antes del análisis de la infracción normativa, conviene traer a colación algunos apuntes a manera de marco constitucional, legal y jurisprudencial sobre los principios constitucionales y legales involucrados. Veamos:

3.2. El **debido proceso** (o proceso regular), conforme a lo citado, se encuentra consagrado en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Es un derecho complejo, desde 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 estos. Como señala la doctrina: “[...] por su naturaleza misma, se trata de un derecho muy complejamente estructurado, que a la vez está conformado por un numeroso grupo de pequeños derechos que constituyen sus componentes o elementos integradores, y que se refieren a las estructuras, característica del Tribunal o instancias de decisión, al procedimiento que debe seguirse y a sus principios orientadores, y a las garantías con que debe contar la defensa”⁴.

⁴ FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor (1996). “El derecho a un juicio justo”. En VARIOS, *Las garantías del debido proceso (materiales de enseñanza)*, Lima, Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP y Embajada Real de los Países Bajos; p.17.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

3.3. Así, el derecho al debido proceso comprende el de **motivación de las resoluciones judiciales**⁵, que a su vez, conforme a lo citado, se encuentra reconocido en el numeral 5 del artículo 139 de la Constitución; también encuentra amparo en los tratados internacionales sobre derechos humanos, en tanto está incluido como garantía procesal en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3.4. Ciertamente, el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones ha obtenido interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (vinculante para el Perú en atención a la cuarta disposición final transitoria de la Constitución), donde se establece que es un derecho que permite verificar la materialización del derecho a ser oído y que la argumentación de un fallo demuestra que los alegatos y pruebas han sido debidamente tomados en cuenta, analizados y resueltos⁶; y que “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 de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”⁷.

3.5. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, ha precisado 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

⁵ El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es parte del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 139 numeral 3 de la Constitución, como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, el cual exige que en todas las instancias judiciales se cumplan necesariamente todas las garantías, requisitos y normas de orden público que han sido establecidas a fin de generar que todas las personas estén en reales condiciones de poder defender de manera apropiada sus derechos. Así, el debido proceso es una garantía procesal de inexorable cumplimiento en tanto su observancia permite la efectiva protección de otros derechos fundamentales y el acceso a la justicia.

⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas”. Sentencia del veintisiete de enero de dos mil nueve; párrafo 153.

⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Apitz Barbera y otros”. Sentencia del cinco de agosto de dos mil ocho; fundamento 77.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

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.⁸

3.6. En ese sentido, el deber de motivación de las resoluciones judiciales garantiza que los jueces, cualquiera que sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el análisis que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley. 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 (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 y dicho deber implica que los juzgadores precisen en forma expresa la ley que aplican con el razonamiento jurídico a que esta los ha llevado, así como los fundamentos fácticos que sustentan su decisión, respetando los principios de jerarquía normativa y de congruencia.

3.7. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la República, en el Primer Pleno Casatorio, Casación N.º 1465-2007 Cajamarca, ha asumido similar posición a la adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 37-2012-PA/TC (fundamento 35), en el sentido de que:

La motivación de la decisión judicial es una exigencia constitucional; por consiguiente, el juzgador para motivar la decisión que toma debe justificarla, interna y externamente, expresando

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1480-2006-AA/TC; fundamentos jurídicos 2 y 3.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

una argumentación clara, precisa y convincente, para mostrar que aquella decisión es objetiva y materialmente justa, y por tanto, deseable social y moralmente.

3.8. La motivación de lo que se decide es interna y externa. La primera es tan solo cuestión de lógica deductiva, sin importar la validez de las propias premisas. La segunda exige ir más allá de la lógica en sentido estricto⁹, con implicancia en el control de la adecuación o solidez de las premisas, lo que admite que las normas contenidas en la premisa normativa sean aplicables en el ordenamiento jurídico y que la premisa fáctica sea la expresión de una proposición verdadera¹⁰. En esa perspectiva, la justificación externa requiere **i)** que toda motivación sea congruente, por lo que no cabe que sea contradictoria; **ii)** que toda motivación sea completa, debiendo motivarse todas las opciones; y **iii)** que toda motivación sea suficiente, siendo necesario expresar las razones jurídicas que garanticen la decisión¹¹.

3.9. En el marco conceptual descrito, la motivación puede mostrar diversas patologías, que pueden presentarse 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 y esté 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, 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 a 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

⁹ ATIENZA, Manuel (2006). *Las razones del derecho. Derecho y argumentación*. Lima, Palestra Editores; p. 61.

¹⁰ MORESO, Juan José y VILAJOSANA, Josep María (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, Marcial Pons Editores; p. 184

¹¹ IGARTUA, Juan (2014). *El razonamiento en las resoluciones judiciales*. Lima, Palestra-Temis; p. 2



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

tercio excluido (una proposición es verdadera o falsa, no hay tercera opción), entre otras, omitiendo los principios elementales de la lógica y la experiencia común.

3.10. Por otro parte, el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 1480-2006-AA/TC señala que el análisis de si en una determinada resolución judicial se ha vulnerado 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.

3.11. De esta manera, al juez supremo no le incumbe el mérito de la causa, sino el análisis externo de la resolución, a efectos de constatar si esta 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.

Análisis del caso

3.12. En autos, se aprecia que el recurrente sustentó su recurso de casación en los siguientes argumentos:

- a) Refiere que la Sala Superior incurrió en una indebida motivación, debido a que en el considerando sexto de la sentencia de vista se inhibió de analizar hechos para verificar los pagos indebidos al no contarse con los recibos.
- b) Sostiene que la Sala Superior señala, de forma totalmente escueta y sin mayor sustento, que el Tribunal Fiscal debió asumir una posición probatoria en sustitución de la obligación del administrado; sin embargo, no analiza las facultades que de oficio tienen los órganos judiciales para solicitar la actividad probatoria.

3.13. Con relación a lo señalado, la Sala Superior, en el sexto y octavo considerandos de la sentencia de vista, señaló:

SEXTO: [...]

*En consecuencia, se determina que el Tribunal Fiscal omitió evaluar adecuadamente la situación, siendo que, en lugar de ello, se inhibió de analizar los hechos, argumentando que la empresa no demostró el pago indebido al no presentar los recibos correspondientes; **sin embargo, dichos***



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

recibos fueron debidamente adjuntados a la solicitud de devolución. Asimismo, en virtud del principio de verdad material, el ente administrativo debió requerir a la entidad edil las copias de los recibos que acreditaban el pago de la deuda tributaria municipal por parte de la empresa; por lo tanto, esta Sala concuerda con la resolución del Juzgado, en tal sentido, se debe amparar la solicitud de devolución por pago indebido presentada por la empresa ante la entidad administrativa.

OCTAVO: [...]

Sin perjuicio de lo señalado, al igual que la judicatura, se advierte, que la empresa adjuntó los recibos de pago a su solicitud de devolución. Esto sugiere que la obtención de dichos documentos no representaba una dificultad significativa, para el Tribunal Fiscal, el que, en virtud del principio de verdad material, estaba obligado a adoptar todas las medidas probatorias necesarias y autorizadas por Ley para un adecuado esclarecimiento de los hechos y llegar a la verdad material; por lo que se considera que este principio fue vulnerado; ya que, el Tribunal no ha cumplido con una verificación efectiva de los hechos, lo que lo ha llevado a emitir la decisión discutida en este proceso. Por todo ello, se desestima el agravio.

[Énfasis agregado]

3.14. De lo actuado, se constata que la Sala Superior ha tenido por acreditado que los pagos cuya devolución se solicitó fueron debidamente adjuntados al expediente. En tal sentido, dicha Sala no se ha limitado a una mera constatación formal, sino que ha verificado la existencia de las constancias de pago y, además, ha expresado su conformidad con lo resuelto en primera instancia, al considerar procedente amparar la solicitud de devolución. Por consiguiente, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, queda demostrado que la Sala Superior sí realizó un análisis expreso y concreto respecto a los pagos efectuados por la empresa Minsur S.A., lo cual refuerza la validez y solidez de su pronunciamiento; esto es, se encuentra debidamente motivado.

3.15. En relación con el alegato de que la Sala Superior habría omitido ejercer las facultades probatorias que corresponden a los órganos jurisdiccionales para impulsar de oficio la actividad probatoria, se debe precisar que ello no se verifica en el presente caso. Por el contrario, dicha Sala efectuó un análisis fáctico suficiente, señalando en el sexto considerando que los recibos de pago fueron adjuntados junto a la solicitud de devolución. Asimismo, estableció que dichos pagos resultaban indebidos ya que el predio se encontraba fuera de la zona urbana, aplicando para ello lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 868, que modificó la Ley General de Minería, al establecer que solo se encuentran gravados con tributos municipales los predios ubicados en zonas urbanas. Además, sostiene que, aun cuando el Tribunal



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

Fiscal hubiera tenido dudas, estaba obligado a verificar los hechos con la mayor amplitud posible, y que pudo y debió solicitar a la entidad edil las copias de los recibos que acreditaban el pago de la deuda tributaria municipal; al no hacerlo, el Tribunal Fiscal habría incurrido en una vulneración de este principio, pues se limitó a alegar ausencia de prueba sin agotar las facultades probatorias de oficio que le confiere la ley. La Sala señala que este proceder resultó insuficiente, ya que el tribunal tenía la carga de impulsar la verificación de los hechos y no podía excusarse en una supuesta falta de pruebas. En consecuencia, se aprecia que la Sala Superior motivó su decisión con argumentos jurídicos pertinentes y fundamentos normativos claros, de modo que se descarta cualquier vicio de motivación en este extremo.

3.16. Se debe resaltar, además, que en la sentencia de primera instancia, el Juzgado verificó la existencia de los pagos efectuados por Minsur S.A. por concepto de tributos municipales, verificación que no fue cuestionada ni por la parte recurrente ni por la administración tributaria. El cuestionamiento formulado por el Tribunal Fiscal se centró únicamente en la supuesta falta de acreditación de tales pagos, mientras que la administración tributaria, si bien no discutió su existencia, cuestionó la naturaleza debida de ellos, esto es, si correspondía o no el pago de tributos municipales respecto a un predio no urbano. La Sala concuerda con el criterio del Juzgado —que declaró fundada la solicitud de devolución—, desde que la empresa sí acreditó la existencia de pagos indebidos y la administración estaba obligada a devolverlos, por tratarse de tributos municipales no exigibles respecto a un predio no urbano. Sin embargo, se debe advertir que este último aspecto no fue planteado ni desarrollado como agravio en sede casatoria, razón por la cual esta Suprema Sala no emite pronunciamiento al respecto.

3.17. En torno a la justificación externa de la decisión superior, este Supremo Tribunal considera que la realizada por la Sala de alzada es adecuada, pues las premisas fácticas y jurídicas precitadas en el punto anterior contienen proposiciones verdaderas y normas aplicables del ordenamiento jurídico nacional, además de ser las correctas para resolver lo que ha sido materia de revisión; en consecuencia,



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

estando a la corrección de las premisas normativa y fáctica, la conclusión a la que arribó la Sala Superior fue la correcta.

3.18. En ese sentido, debemos tener en cuenta que en su larga jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto al derecho a la debida motivación de las resoluciones que “la Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica congruente entre lo pedido y lo resuelto, y que, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si ésta es breve o concisa” (Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 1291-2000-AA, fundamento 2).

3.19. Estando a todo lo indicado, lo que objetivamente se aprecia es que la sentencia de vista ha cautelado y observado el derecho a la motivación. Cabe mencionar que estamos ante una causal procesal en la que propiamente no se analiza el fondo material de la controversia, sino solo si la Sala Superior ha motivado con meridiana suficiencia dichas razones fácticas y jurídicas, que le han llevado a adoptar su decisión. En tal sentido, no se advierte esa total ausencia de motivación como elemento que determina la falta de motivación.

Por las razones antes expuestas, se concluye que la causal normativa denunciada deviene **infundada**.

Análisis de las causales casatorias de naturaleza material

Cuarto: Infracción normativa por contravención del numeral 1.11 del artículo IV del título preliminar de la Ley N.º 27444 —causal a)—

4.1. El recurrente refiere que la carga de la prueba no es de la administración ni del Tribunal Fiscal sino de la demandante, que se encuentra en posición para ofrecer el medio probatorio.



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

4.2. En principio, tenemos que el numeral 1.11 del artículo IV del título preliminar de la Ley N.º 27444 prescribe lo siguiente:

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:

[...]

1.11. Principio de verdad material. -En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual 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.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

4.3. Al respecto, este Tribunal Supremo considera necesario precisar que el principio de verdad material, consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del título preliminar de la Ley N.º 27444 impone a la Administración Pública —y por extensión al Tribunal Fiscal— el deber de actuar con diligencia en la búsqueda de la verdad de los hechos, incluso más allá de lo que las partes hayan alegado o probado. Este principio no puede ser desnaturalizado mediante una interpretación que traslade íntegramente la carga probatoria al administrado, máxime cuando se trata de procedimientos en los que la administración ostenta posición dominante y acceso privilegiado a la información. Sostener que la carga de la prueba recae exclusivamente en el administrado contradice no solo el principio de verdad material, sino también los principios de impulso de oficio y de informalismo, que rigen el procedimiento administrativo.

4.4. En ese sentido, este colegiado considera que la afirmación de la recurrente según la cual la carga de la prueba no corresponde ni a la administración ni al Tribunal Fiscal, sino únicamente al demandante, resulta jurídicamente imprecisa y contraria al marco normativo vigente. La función garantista del procedimiento administrativo exige que la administración actúe con objetividad, promoviendo la actuación probatoria necesaria para emitir una decisión fundada en hechos verificados y no únicamente en la actividad probatoria desplegada por el administrado. Por tanto, no se configura la infracción normativa alegada, pues la



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

interpretación que se pretende imponer vulnera el principio de verdad material y desnaturaliza el rol activo que la administración debe asumir en la búsqueda de la justicia administrativa.

4.5. Esta Sala Suprema considera necesario puntualizar que, en el presente caso, tanto el administrado como la administración tributaria se encontraban en aptitud de aportar los medios probatorios vinculados al presunto pago indebido. Sin embargo, el administrado, en su escrito de solicitud de devolución, manifestó expresamente haber adjuntado las constancias de pago correspondientes.

4.6. Ante dicha afirmación, correspondía al Tribunal Fiscal, en ejercicio de sus atribuciones, requerir a la administración la remisión de los documentos señalados, máxime si estos obraban en su poder o habían sido previamente presentados por el contribuyente. No obstante, dicho órgano colegiado omitió realizar tal diligencia, incurriendo en una conducta pasiva que contraviene los principios de impulso de oficio y de verdad material, pilares del procedimiento administrativo.

4.7. En consecuencia, aun aceptando el argumento de la parte recurrente —según el cual recaía en el administrado la carga de acreditar el pago—, lo cierto es que el Tribunal Fiscal no desplegó una actuación diligente ni ejerció sus facultades para verificar la existencia de la documentación alegada, la cual, además, fue reconocida por las instancias de mérito. Tal omisión vulnera el debido proceso y desnaturaliza el rol activo que debe asumir la administración en la búsqueda de la justicia material.

4.8. Por lo expuesto, ha quedado demostrado que la sentencia de vista no incurrió en la infracción de causal **a)**, por lo que deviene **infundada**.

Quinto: Infracción normativa por el apartamiento de las directrices de la Casación N.º 00546-2022, emitida por la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia —causal b)—



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

5.1. La parte recurrente sostiene que la Casación N.º 00546-2022 habilita al juez a ejercer una serie de potestades frente a la administración, orientadas a garantizar un control jurídico eficaz. En tal sentido, afirma que dicho control no debe limitarse únicamente a la verificación de la validez formal de los actos administrativos cuestionados, sino que debe extenderse a la constatación de los hechos que los sustentan, todo ello dentro del marco de la legalidad.

5.2. No obstante, esta Sala Suprema advierte que los argumentos expuestos por la recurrente no precisan de manera clara ni concreta de qué forma la sentencia de vista habría transgredido el criterio vinculante establecido en la Casación N.º 00546-2022. Tampoco se ha señalado cómo dicha supuesta infracción habría influido en la decisión adoptada por esta instancia suprema. En consecuencia, la infracción normativa invocada se presenta de manera genérica e imprecisa, sin cumplir con los estándares mínimos de delimitación argumentativa; por lo que no se advierte la causal denunciada.

Por todos los fundamentos antes expuestos, la infracción normativa denunciada deviene **infundada**.

DECISIÓN

Por tales fundamentos y de acuerdo a lo regulado por el artículo 398 del Código Procesal Civil, en su texto aplicable, **DECLARARON INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto **Ministerio de Economía y Finanzas** en representación del Tribunal Fiscal, mediante escrito del once de mayo de dos mil veinticinco (foja novecientos nueve). En consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista emitida por la Séptima Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad Tributaria y Aduanera de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número veinticuatro, del treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco (fojas ochocientos ochenta y nueve), que **confirma** la sentencia de primera instancia; en los seguidos por el MINSUR S.A. contra la Municipalidad Distrital de Paracas y el Tribunal Fiscal, sobre acción contencioso administrativa. Por



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

SENTENCIA
CASACIÓN N.º 13554-2025
LIMA

último, **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano* conforme a ley. Notifíquese por Secretaría y devuélvanse los actuados. Interviene como ponente el señor Juez Supremo **Gutiérrez Remón**.

SS.

BUSTAMANTE DEL CASTILLO

LÉVANO VERGARA

DELGADO AYBAR

TOVAR BUENDÍA

GUTIÉRREZ REMÓN