

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE INFORMALISMO Y VERDAD MATERIAL EN LOS PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS EN PERÚ

ZORAIDA OLANO SILVA
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL PERÚ



IX

**Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO**

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG)

Finalidad

Establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.



La Administración debe ejercer sus funciones buscando el interés público pero sin vulnerar los derechos de los administrados



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Procedimientos Administrativos Tributarios

Código Tributario:

- ✓ Procedimiento de Fiscalización
- ✓ Procedimiento de cobranza coactiva
- ✓ Procedimiento Contencioso
(reclamación y apelación)
- ✓ Procedimiento No Contencioso

Los principios sustentan el actuar de la Administración y guían el desarrollo del procedimiento



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principios que sustentan la actuación de la Administración Tributaria

- ✓ Principios recogidos en el Código Tributario (ejm. tipicidad, no bis in idem)
- ✓ **Principios recogidos en la LPAG (ejm. informalismo, verdad material)**
- ✓ Principios recogidos en la Constitución (ejm. no confiscatoriedad, reserva de ley)
- ✓ Principios Generales del Derecho (ejm. interdicción de la arbitrariedad).
- ✓ Principios desarrollados a nivel jurisprudencial (ejm. capacidad contributiva)



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principios del Procedimiento Administrativo

Finalidad:

- ✓ Dirigir y limitar el actuar de la Administración para que el procedimiento administrativo sea llevado conforme a ley, respetando los derechos y garantías previstos por el ordenamiento jurídico en favor de los administrados y ajustando las actuaciones administrativas al interés público.
- ✓ Constituyen un marco de protección de los derechos de los administrados



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principios recogidos en la LPAG: principios del procedimiento administrativo

1. Legalidad
2. Debido Procedimiento
3. Impulso de oficio
4. Razonabilidad
5. Imparcialidad
- 6. Informalismo**
7. Presunción de veracidad
8. Conducta procedimental

9. Celeridad
10. Eficacia
- 11. Verdad material**
12. Participación
13. Simplicidad
14. Uniformidad
15. Predictibilidad
16. Privilegio de controles posteriores

- ✓ Lista enunciativa
- ✓ Sustentan el procedim. adminsitrat.
- ✓ Sirven de criterio interpretativo

Principio de Informalismo

LPAG:

“Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Informalismo

- ✓ La Administración no debe ser rigurosa en la exigencia a los interesados de requisitos formales que no son sustanciales para el desarrollo del procedimiento.
- ✓ No implica la inexigibilidad de formas, sino sólo relativización de ellas en beneficio inmediato de los administrados, siempre que no sean esenciales.
- ✓ Ante la duda sobre el cumplimiento de un requisito formal, debe tenerse por cumplido salvo que la Administración demuestre lo contrario. Ejm: requisito de firma de abogado hábil.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Informalismo

- ✓ La aplicación de este principio no alcanza al cumplimiento de requisitos que se consideran sustanciales para la emisión de actos administrativos.

Ejm: requisitos que deben cumplir las RD y RM, caso contrario adolecen de nulidad.

- ✓ Este principio no puede ser invocado para justificar el incumplimiento de:
 - Obligaciones sustanciales (ejm: no utilizar medios de pago implica que se desconozca el gasto, costo y crédito fiscal).
 - Obligaciones formales (ejm: no presentar una DJ en plazo acarrea la imposición de una sanción)



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Informalismo

- ✓ Guarda estrecha vinculación con otros principios, como el de simplicidad, el cual busca que los trámites establecidos por la Administración sean sencillos, y que los requisitos que se exijan sean racionales y proporcionales.
- ✓ En resumen, la Administración no debe paralizar, obstaculizar o dilatar el procedimiento administrativo por la exigencia de formalidades no sustanciales, y no debe exigir requisitos que no sean trascendentes y que no brindan mayor aporte al trámite que se sigue.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aplicación por parte del TF

- ✓ Art. 213 LPAG (error en la calificación de los recursos)
Contribuyente interpuso reclamación cuando debió ser apelación: TF advirtió la verdadera naturaleza y emitió pronunciamiento. RTF 06602-7-2016.
- ✓ Art. 137 CT (requisitos del recurso de reclamación)
Ante el incumplimiento de algún requisito, la Administración no puede declarar de plano la inadmisibilidad, sino que debe requerir la subsanación. RTF 05693-7-2016.
- ✓ Reclamación extemporánea de una resolución que resolvió una solicitud de devolución: debe admitirse a trámite pues no existe deuda a pagar.
RTF 01025-2-2003 (JOO)



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aplicación por parte del TC

✓ Sentencia N° 03908-2010-PA/TC (amparo)

La Administración no puede negarse a recibir las solicitudes o recursos de los contribuyentes, con independencia del cumplimiento o no de requisitos formales.

En este caso, el contribuyente cuestionó unas RD y RM mediante una carta notarial, lo que fue rechazado por la Administración aduciendo que debía presentarse un recurso de reclamación cumpliendo los requisitos establecidos.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

- ✓ RTF 20027-5-2012 (exigencia de firma de abogado)

“(...) este Tribunal ha señalado en numerosa jurisprudencia que se cumple con el requisito de firma de letrado cuando pese a no figurar esta en el escrito de reclamación, consta en la hoja de información sumaria, es decir, ha aceptado jurisprudencialmente que la firma del letrado no necesariamente debe constar en el escrito de reclamación respectivo en tanto forme parte de los recaudos que se adjuntan a este, corresponde considerar que la reclamación interpuesta por la recurrente cumple con los requisitos exigidos por el artículo 137° del Código Tributario, ya que si bien el escrito de subsanación no la contenía, si figuraba en el escrito de reclamación presentado el 22 de enero de 2009 (...)”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

- ✓ RTF 12184-8-2013 (solicitud de devolución de 2 períodos en un mismo formulario)

“(...) de la revisión de la base legal aplicable al caso de autos, no se verifica la exclusión de la posibilidad de que una solicitud de devolución del Impuesto General a las Ventas (...) comprenda varios períodos tributarios, por lo que carece de sustento lo alegado por la Administración al respecto.

Que con relación a lo señalado por la Administración en el sentido que se pronunció sólo respecto a la devolución del referido tributo por el período marzo de 2008, dado que en el Formulario 4949 N° 01301247 se indicó únicamente dicho período, cabe anotar (...) que la recurrente al presentar tal formulario adjuntó la Carta GGAR 773./2008, de la que se advierte que solicitó la devolución (...) de los períodos febrero y marzo de 2008 (...)”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

✓ RTF 11567-3-2010 (exigencia de poderes del representante)

“(...) para el inicio, prosecución o conclusión de un procedimiento, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de información o documentación que la entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado (...).

Que (...) la recurrente al momento de inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes no sólo presentó el Formulario N° 2054 declarando a Raúl Villavicencio Pedraza y Juan Manuel Prado Bustamante como Gerente General y Gerente General Adjunto, respectivamente, sino también adjuntó la escritura de constitución y su respectiva anotación en Registros públicos, de la que se verifica que éste último representa a la sociedad ante las autoridades administrativas (...) en consecuencia, no cabía que la Administración considerara que se había incumplido con este requisito de admisibilidad ni que se requiriera su subsanación (...).”



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Verdad Material

LPAG:

“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”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Verdad Material

- ✓ Al órgano administrativo encargado de resolver el procedimiento, se le exige que se ajuste a los hechos, y que para verificarlos, debe ejercitar todas las acciones necesarias, aun cuando no hayan sido alegadas por los administrados.
- ✓ La autoridad administrativa no puede conformarse con las pruebas ofrecidas por las partes, salvo que estas pruebas sean suficientes para emitir pronunciamiento.



Procedimiento Administrativo: Verdad material prima sobre verdad formal

≠

Proceso civil: juez debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Principio de Verdad Material

- ✓ Una expresión de este principio se aprecia en el art. 126 CT, que establece que para mejor resolver, el órgano encargado podrá en cualquier estado del procedimiento, ordenar de oficio las pruebas que estime necesarias.
- ✓ Este principio no implica que los administrados queden eximidos de presentar medios probatorios, pues órgano resolutorio no supe la labor probatoria de aquéllos.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aplicación por parte del TF

- ✓ Art. 126 CT (pruebas de oficio)

TF dispuso se haga la pericia técnica de la valorización de una excavadora, pues había discrepancia de valores entre las partes. RTF 02141-1-2016.

- ✓ Requerimientos de información y documentación

TF emite proveídos a las partes.

- ✓ La Administración no puede atribuir ventas o ingresos a los contribuyentes sustentándose únicamente en la información de la cuenta de detracciones.

RTF 06415-10-2016 (JOO)



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aplicación por parte del TC

✓ Sentencia N° 00452-2012-PA/TC (amparo)

Antes cuestiones técnicas y especializadas (como determinar el porcentaje de boro en productos importados), y a fin de determinar los derechos arancelarios, la Administración debió recurrir al auxilio de entes especializados sobre la materia, y no sustentarse únicamente en los boletines emitidos por su propio laboratorio.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

✓ RTF 03010-1-2016 (cruce de información con clientes)

“Que (...) el recurrente declaró retenciones del Impuesto a la Renta de cuarta categoría del ejercicio 2014 (...), lo que correspondería a los servicios detallados en los recibos por honorarios que exhibió (...). Sin embargo, la Administración consideró que aquélla no acreditó ni sustentó haber realizado los servicios y actividades mencionados, a pesar de la documentación que presentó (...).

Que en tal sentido, considerando las circunstancias específicas del caso bajo análisis y de conformidad con el principio de verdad material (...) corresponde revocar la apelada a fin que la Administración meritúe la documentación correspondiente y efectúe un cruce de información (...) con los clientes detallados en los citados recibos por honorarios y verifique si éstos realizaron las retenciones en cuestión como consecuencia de un servicio brindado por el recurrente (...).”



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

- ✓ RTF 02419-8-2016 (infracción por no pagar retenciones)

“Que (...) para determinar si se configuró la infracción (...), la Administración debió verificar, en principio, que se hubieran efectuado las retenciones correspondientes, ya que este constituye uno de los elementos constitutivos del tipo infractor (...), por lo que correspondía que revisara los registros contables de la recurrente y su documentación sustentatoria, tales como: Libros de Planillas, Boletas de Pago de Remuneraciones y Libro Caja, entre otra actividad probatoria que resulte pertinente, a fin de determinar si esta había realizado efectivamente las retenciones antes señaladas, por lo que corresponde revocar la apelada, a fin de que la Administración establezca la procedencia o no de la deuda objeto de cobranza, de conformidad con el principio de verdad material, y proceda a emitir el pronunciamiento correspondiente”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Jurisprudencia del TF

✓ RTF 08383-3-2015 (multa que sustituye al cierre)

“Que del Acta de Inspección (...), se advierte que el fedatario de la Administración dejó constancia que la sanción de cierre no pudo ejecutarse por cuanto el establecimiento no contaba con estructura de ningún material que delimitara su stand o puesto comercial, por lo que la Administración sustituyó la sanción de cierre por una multa (...).

Que (...) el recurrente (...) alegó que lo consignado en el acta de inspección no se ajusta a la verdad por cuanto su establecimiento comercial (...) sí cuenta con una estructura de madera, por lo que era posible aplicar la medida de cierre temporal, tal como ocurrió del 25 al 27 de marzo de 2015 en el mismo establecimiento intervenido (...).

Que (...) estando al objetivo perseguido por el principio de verdad material (...) correspondía que la Administración realice una inspección en el establecimiento del recurrente a efecto de determinar si existían las mismas condiciones que se presentaron en la oportunidad en que fue cerrado, lo cual no imposibilitaría la ejecución de la sanción de cierre”.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aspectos controvertidos en la aplicación de los Principios de Informalismo y Verdad Material

No existe total concordancia entre los principios del procedimiento administrativo y algunas normas del CT:

✓ Art. 137 y 146 CT: Hoja de Información Sumaria

Mediante este formato se consignan datos relativos al recurso, no obstante, estos datos usualmente son consignados en el recurso mismo.

Solo es exigido en recursos contra SUNAT (y no contra otras administraciones).



Requisito no sustancial. Pero al ser exigido por el CT, el TF debe verificar su cumplimiento.



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Aspectos controvertidos en la aplicación de los Principios de Informalismo y Verdad Material

- ✓ Art. 141 y 148 CT: Medios probatorios extemporáneos
No se admitirán salvo que el contribuyente pruebe que omisión a su presentación oportuna no se debió a su causa, o que pague la deuda impugnada relacionada a dichos medios probatorios.



¿Limitan la aplicación plena del Principio de Verdad Material?



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO



Muchas Gracias



Jornadas Bolivianas de
DERECHO TRIBUTARIO

