

Congreso de la República

PROYECTO DE LEY

Ley que modifica el Art. 157° del Código Tributario y deroga el segundo párrafo del Art. 11° e incisos 1 y 5 del Art. 13° de la Ley N° 27584 "Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo".

I. DATOS DEL AUTOR

El Congresista de la República que suscribe, **MARCO TULIO FALCONI PICARDO**, miembro de la Bancada Alianza Parlamentaria, en uso de las facultades legislativas que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

I.

FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ART. 157° DEL CÓDIGO TRIBUTARIO Y DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ART. 11° E INCISOS 1 Y 5 DEL ART. 13° DE LA LEY N° 27584 "LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"

ARTÍCULO 1.-

Modifíquese el último párrafo del artículo 157° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, Decreto Supremo N° 135-99-EF, debiendo quedar redactado de la forma siguiente:

Artículo 157.- Demanda Contencioso Administrativa

La resolución del Tribunal Fiscal agota la vía administrativa. Dicha resolución podrá impugnarse mediante el Proceso Contencioso Administrativo, el cual se regirá por las normas contenidas en el presente Código y, supletoriamente, por la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

La demanda podrá ser presentada por el deudor tributario ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva, dentro del término de tres (3) meses computados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución debiendo contener peticiones concretas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de Noviembre del 2011.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 430 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (as) de Justicia y Derechos Humanos.

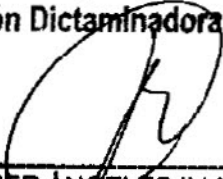


GIULIANA LASTRES BLANCO
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 01 de 08 del 2012.

De conformidad con el Inciso c) del Artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República y según lo acordado por la Comisión Dictaminadora - ARCHÍVESE



JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO (e)
Encargado de la Oficina Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es de conocimiento público los problemas que se ha generado en razón a la potestad que tiene la Administración Tributaria (SUNAT) de poder iniciar proceso contencioso administrativo contra su superior jerárquico (Tribunal Fiscal) y los efectos que producen en los administrados, en razón a las resoluciones materia de observación.

En el caso de la Administraciones Tributaria, el artículo 157° del TUO del Código Tributario (artículo que es materia de la presente iniciativa), ha determinado que ésta no pueden ser demandantes en el proceso contencioso administrativo; **pero en el caso de existir alguna de las causales de nulidad de los actos administrativos regulados por el artículo 10° de la Ley N° 27444, se le debe otorgar una legitimidad extraordinaria.**

Este otorgamiento de esas facultades extraordinarias a la Administración Tributaria hace que el derecho positivo peruano consagre un despropósito jurídico, pues no es concebible desde la perspectiva del Derecho que un órgano administrativo esté investido de legitimidad para demandar en el fuero judicial a su superior jerárquico.

Tal norma crea una "absurda" situación, la cual se manifiesta cuando el inferior jerárquico se encuentre investido de facultades para impugnar resoluciones del superior; máxime si dicha causa se tramite como un litigio entre la Administración Tributaria y el Tribunal Fiscal, **y no se le notifique en absoluto al contribuyente**, a pesar de que este es el principal sujeto dentro de dicho proceso y que además si se emitiera una sentencia desfavorable para el Tribunal Fiscal, sería el administrado (contribuyente) el afectado directo. Por lo que se estaría vulnerando de manera expresa los derechos del administrado, pues debe ser parte integrante en un proceso que ponga en riesgo aquella decisión favorable obtenida ya en un proceso conforme a ley.

No es justificable el trato especial que se da en materia tributaria, pues en la Ley N° 27444 está regulada la acción de lesividad para demandar la nulidad de las resoluciones de los Tribunales Especializados (Tribunal Fiscal), pues ahora tienen la potestad para declarar de oficio la nulidad de sus actos

En la norma materia de análisis se genera un dilema, pues se debe dar protección a dos bienes jurídicos: uno es el interés público, y en segundo lugar es la seguridad jurídica de los derechos subjetivos o situaciones jurídicas configuradas a través de actos administrativos en favor de los ciudadanos. En tal sentido, la Ley ha optado por dar una mayor protección al primero, dando con ello potestades y una fuerza legal a la Administración Tributaria que no posee, pues no es sujeto activo en un proceso contencioso administrativo, por lo que no debería otorgársele facultades de interposición de demandas dentro de un proceso contencioso administrativo.

El artículo 11° de la Ley N° 275844, precisa que la regla fundamental es que todas las entidades de la administración pública tienen legitimación activa para iniciar un proceso contencioso administrativo contra una actuación agravante del interés público y la legalidad, siendo el único requisito que esa facultad se encuentre prevista en un Ley autoritativa. Este artículo contraviene lo dispuesto en el propio artículo 175° del Código Tributario, quien expresamente señala que la Administración Tributaria solo puede impugnar un acto que vaya en contra de lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N°

27444, esta norma asimismo señala que la Administración Tributaria puede impugnar cualquier actuación administrativa de su superior, previa motivación e identificación del agravio. Con ello deja abierta la posibilidad de que la Administración Tributaria presente demandas por diferentes actos que lesionen sus propios intereses, apartándose de lo dispuesto en la excepción del artículo 175° del Código Tributario, por lo que amparándose en el artículo bajo comentario, se perjudicaría nuevamente el contribuyente (administrado), pues deja un abanico abierto de posibilidades para interponer un proceso contencioso administrativo.

En cuanto al artículo 13° de la Ley N° 275844, se distinguen dos supuestos aplicables a la Administración Tributaria: el inciso primero regula que la entidad administrativa podrá plantear demanda contenciosa administrativa cuando esta sea dirigida contra el acto o declaración que expidió en última instancia la administración. Se entiende que el demandado puede ser el administrado que resultó beneficiado con un acto administrativo nulo, y por ende, la entidad pública a la cual se le ha vencido el plazo otorgado por ley para anular de oficio el acto administrativo, estará imbuida de legitimación activa, este análisis normativo nos dice que hablamos del denominado Proceso de Lesividad.

Por otro lado, el inciso quinto del artículo bajo análisis hace referencia a una configuración completamente distinta al proceso de lesividad, pues el demandado no sólo es el particular sino también la entidad pública "emisora del acto" administrativo que benefició al primero. En otras palabras, la norma está habilitando a una entidad pública distinta a la emisora del acto administrativo a fin que formule la demanda contencioso-administrativa, remitiéndose, incluso, al artículo 11° de la Ley N° 27584 que ya hemos analizado.

El Decreto Legislativo N° 1029, ha modificado el numeral 202.5 del artículo 202° de la Ley N° 27444, la cual precisa lo siguiente:

"202.5. Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado. También procede que el titular de la Entidad demande su nulidad en la vía de proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes de notificada la resolución emitida por el consejo o tribunal. (...)"

Este artículo es saludable porque levanta la innecesaria limitación que tenía el Tribunal Fiscal para el ejercicio de su facultad de revisión de sus propios actos, y termina por aclarar y regular el conflicto de que sea su inferior jerárquico quien ejecute -el también aparente-, control de las resoluciones en última instancia administrativa, a través del proceso contencioso administrativo.

Por lo demás, esta norma, de manera congruente con la Ley N° 27584, permite taxativamente al Tribunal Fiscal extender la revisión de sus actos con el empleo del proceso de lesividad; y, siendo también congruentes con lo expresado en párrafos anteriores, no puede existir dualidad en el control de alguna falla de la propia administración pública, pues si éstos no estuvieran de acuerdo con lo que señala el Tribunal Fiscal, no implica que deban iniciar un proceso contencioso administrativo,

máxime, si éste órgano tiene la facultad de revisar sus propios actos, dentro de un plazo razonable, con lo que su inacción no debe perjudicar a los administrados, que siguen un proceso de acorde a la normativa vigente en cuanto a procesos administrativos.

Por lo que, se está protegiendo al contribuyente del uso abusivo y arbitrario por parte del Estado, quitándoles potestades extraordinarias, las cuales fueron otorgadas, tratando de forzar las figuras jurídicas establecidas. Pues tanto los órganos administrativo como judiciales, tienen autonomía e independencia, y nos encontramos sujetos a revisión por parte de órganos inferiores, que pretenden, amparándose en dicha norma, cuestionar resoluciones judiciales.

III.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El presente proyecto no deroga ni modifica norma alguna distinta a las propuestas, sino que genera las condiciones necesarias para que los administrados puedan obtener seguridad y estabilidad en la resolución de cuestiones administrativas.

IV.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no irroga gasto alguno al erario público y más bien contribuye a generar los siguientes efectos:

- La aprobación del presente proyecto permitirá crear seguridad jurídica en los administrados, dado que es necesario preservar la estructura normativa y el orden jerárquico que debe regir en nuestro ordenamiento jurídico y en general en todas las entidades públicas.
- Asimismo, permite hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, los cuales deberán realizar sus actos conforme a ley, evitando con ello ir en contra de las normas administrativas vigentes, con la finalidad de no afectar al administrado (contribuyente), ni al propio Estado que se ve representado por la Administración Tributaria.
- Actualiza la normativa y unifica criterios en materia administrativa, puesto que se establece que es solo el proceso de lesividad el único mecanismo para hacer el control de las resoluciones administrativas contrarias a ley.
- No se generan gastos económicos para el Tesoro Público Nacional, lo que más bien busca esta norma, es evitar gastos innecesarios por parte del Estado al activarse la maquinaria judicial.



MARCO FALCONÍ PICARDO
Congresista de la República