

“El Tribunal Fiscal debe ser percibido como una entidad con procedimientos y decisiones transparentes”

Entrevista a Zoraida Olano Silva,
Presidenta del Tribunal Fiscal

1. En primer lugar, permítanos agradecerle por concedernos nuevamente una entrevista exclusiva. Es la cuarta vez que, generosamente, comparte con los lectores de *Análisis Tributario* sus reflexiones sobre el estado y perspectivas del Tribunal Fiscal (TF) (las anteriores veces fueron en las ediciones de abril de 2007, setiembre de 2008 y mayo de 2010).

Siempre va a ser grato para nosotros dar a conocer a los administrados, a través de una publicación técnica especializada en materia tributaria, como es la Revista *Análisis Tributario*, el estado del TF, sus avances y perspectivas.

2. Usted ingresó al TF en el año 2001 y asumió su Presidencia en el mes de noviembre del año 2006. En términos generales, ¿qué nos podría comentar sobre el desarrollo y los cambios que ha vivido el TF durante este tiempo?

Sí, efectivamente. Vine al TF como Vocal en el año 2001 y he sido testigo del crecimiento y los cambios que ha habido en la Institución. Mientras que en el 2001 ingresaron siete mil expedientes, entre el 2006 y el 2010 el promedio anual ha sido de dieciséis mil expedientes nuevos. Ello no sólo como consecuencia lógica del crecimiento económico de nuestro país sino por diversos factores, como son los cambios legislativos que generaron la ampliación de competencias del TF, entre ellos, un caso especial y con gran incidencia en el pasivo de expedientes fue el traslado de los asuntos municipales distritales que antes era de competencia de las municipalidades provinciales.

Otros aspectos que hay que destacar es el mayor conocimiento que tienen los administrados respecto a sus derechos reconocidos tanto en el Código Tributario (CT) como

en la Ley de Procedimiento Administrativo General y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional (TC) como por el TF.

Lo positivo es que el administrado acude al TF a través de las quejas presentadas contra las Administraciones Tributarias porque percibe que se le va a atender con imparcialidad; sin embargo, el creciente número de quejas que deben atenderse en forma prioritaria afecta la oportunidad para resolver las apelaciones. Nótese que en el año 2001 ingresaron 491 quejas mientras que en el 2010 fueron 3 mil 900 quejas las que ingresaron.

Asimismo, en estos últimos años y de acuerdo con el criterio del TC, se ha establecido que los Tribunales Administrativos como es el caso del TF están facultados a ejercer el control difuso e inaplicar una disposición que vulnere la Constitución Política (CP). Dentro de este marco, no solo se ha ejercido dicha facultad sino que se ha empleado con más frecuencia en los criterios del TF una interpretación conforme con la CP.

No hay que dejar de mencionar que el dinamismo de la legislación tributaria tiene también como consecuencia la aparición de nuevos supuestos y controversias tributarias.

Paralelamente a ello, se ha llevado a cabo una implementación progresiva de reformas orientadas a fortalecer su institucionalidad y mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia en la resolución de las controversias, con el fin que el TF sea percibido como una entidad con procedimientos transparentes y decisiones objetivas.

Uno de los principales aspectos que debe destacarse es la implantación del “Sistema Integrado de Información y Seguimiento del Flujo de Expedientes del Tribunal Fiscal” (SITFIS), a través del cual se realiza el seguimiento integral al proceso de resolución de expedientes desde su ingreso

a la mesa de partes del TF hasta la notificación de la resolución que emite este colegiado.

Asimismo, en estos años se ha fortalecido la institucionalidad del TF al instaurarse el ingreso de vocales y relatores mediante concursos públicos donde la sociedad civil, a través de los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades nacional y privada más antiguas, participa en su selección.

3. ¿Qué otros aspectos puede destacar a nivel de los cambios organizativos del TF que hoy son una realidad?

Durante los últimos años se han dado diversas medidas que han fortalecido al TF. Entre estas, destacan la culminación con la ratificación de los Vocales de las Salas Especializadas, creándose nuevas Salas y llevándose a cabo el concurso público para el nombramiento de nuevos Vocales y Secretarios Relatores. En ese sentido, desde julio de 2010 contamos con once Salas Especializadas en funcionamiento.

La especialización de Salas es un factor que incide positivamente en la eficiencia del TF. De las once Salas, cuatro se especializan en Tributos Internos - Lima (SUNAT), cuatro en Tributos Internos - Otras Regiones (SUNAT) y otros tributos, dos en Tributos Municipales y una Sala especializada en Tributos Aduaneros.

No obstante el proceso de adecuación de los nuevos Vocales y Relatores así como del personal de apoyo, se ha tenido un efecto positivo de acuerdo con lo que se había previsto. Es así que en el 2010 se sesionaron más de 18 mil expedientes, permitiéndose que a la fecha, considerando los expedientes resueltos en Sala, se reduzca el pasivo en aproximadamente 11 por ciento y a fin de año debe reducirse en más de 20 por ciento.

En lo que a infraestructura se refiere, actualmente contamos con dos locales, la sede principal que se encuentra en el distrito de Miraflores y una sede provisional ubicada en el distrito de San Isidro, donde funcionan 5 salas, ello hasta que culminen las acciones conducentes a la ejecución del proyecto "Nueva Sede" que permitirá que las 11 Salas se ubiquen en nuestra sede principal siempre en Miraflores.

Dado que no todas las Salas se encuentran en el mismo lugar se ha implementado un sistema de video conferencia para la realización de reuniones virtuales entre los Vocales ubicados en las distintas sedes del TF, lo que permite reducir tiempos y costos de traslado.

Contamos con la "Certificación de Producción y Almacenamiento de Microformas" para que las imágenes digitalizadas de las resoluciones que emite el TF tengan la condición del valor legal de acuerdo a los requisitos establecidos para el sistema certificado de digitalización regulado por el Dec. Leg. N° 681.

Asimismo, bajo el objetivo de otorgar mayor predictibi-

lidad y seguridad jurídica, así como unificar criterios en las resoluciones emitidas en el TF, en Acuerdo del Pleno de Vocales se aprobó un Glosario de Fallos.

“SE ESPERA QUE A FINES DEL 2012, EL PASIVO SEA MENOR AL INGRESO DE EXPEDIENTES, LO QUE PERMITIRÁ QUE SE COMIENZE A RESOLVER OPORTUNAMENTE”.

4. Ahora bien, como en otras oportunidades, para el presente año se han conformado las diversas Salas del TF según especialidades. ¿Cuáles son los criterios adoptados para definir dicha conformación?

El objetivo ha sido abordar cuatro frentes: antigüedad, producción, oportunidad y controversias relevantes.

En ese sentido, se ha previsto que cuatro Salas Especializadas conozcan Tributos Internos - Lima (SUNAT), cuatro, Tributos Internos - Otras Regiones (SUNAT) y otros tributos (Administraciones distintas a SUNAT y Municipios), dos, Tributos Municipales y una, Tributos Aduaneros.

5. Pensando ahora en el futuro cercano, ¿podría comentarnos algunos de los cambios que se tienen pensados en el TF?

Se está revisando la estructura orgánica del TF, con el fin de modernizarla y adecuar la organización al crecimiento derivado de la creación de las nuevas Salas. De esta manera, se busca obtener mayores niveles de eficiencia en sus actuaciones y una mejor atención a los administrados.

Asimismo, se encuentra en marcha el proceso para contar con una nueva versión del SITFIS, a la que hemos denominado SITFIS II, con el fin de adecuar aspectos no contemplados en el diseño inicial de tal Sistema y que han surgido en estos últimos años como consecuencia de cambios normativos, de procedimientos y de requerimientos de sus usuarios. La idea es incorporar las nuevas tecnologías para la organización, posibilitando mejoras en el sistema de distribución de expedientes, control y gestión del TF y agilización de procesos.

También, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas se está revisando e impulsado propuestas legislativas a fin de permitir una mayor eficiencia a la labor del TF y agilizar la reducción del pasivo de expedientes con miras a que las controversias se resuelvan oportunamente. Actualmente, algunas se encuentran pendientes de aprobación por el Congreso de la República, como son los casos de notificaciones por sistemas de comunicación electrónica y la posibilidad de emitir jurisprudencia de observancia obligatoria en el supuesto de criterios recurrentes. Con la primera propuesta se permitirá reducir tiempos para

que los administrados tomen conocimiento de los actos administrativos que emite el TF y con la segunda, además de agilizar la resolución de controversias, se dota de mayor predictibilidad al sistema jurídico tributario.

6. En la última legislatura del Congreso de la República no llegó a aprobarse aquel Proyecto de Ley que buscaba establecer como jurisprudencia vinculante a los criterios recurrentes del TF. ¿Considera que esta iniciativa legislativa debería ser analizada en los próximos meses?

Definitivamente es importante su análisis y aprobación pues contribuirá a dar mayor celeridad a la resolución de expedientes y predictibilidad a los administrados y Administraciones Tributarias.

7. Ha mencionado una situación muy sensible para los contribuyentes que recurren al TF y que, en realidad, nos preocupa mucho a todos los involucrados en la materia tributaria. Se trata de la oportuna resolución de las controversias en la instancia administrativa. Por parte de la SUNAT, se estarían ejecutando algunas medidas para estar al día en la resolución de expedientes, sobre todo en el caso de Lima donde se presentó un retraso considerable en relación a las mismas oficinas del interior del país. A nivel de las municipalidades, con el inicio de nuevas gestiones desde el presente año, quizá esté ocurriendo algo similar. Ahora bien, ¿cómo va el TF en esa perspectiva?, ¿puede afirmarse que actualmente se encuentra sobredimensionado, con excesivo trabajo, si se toma en cuenta el número de expedientes aún sin resolver, y sus fechas de ingreso, a lo que debe sumarse los nuevos que vienen ingresando?

Efectivamente, la carga procesal es elevada. Como hemos señalado el ingreso promedio anual es de aproximadamente 16 mil expedientes a lo que hay que añadir el pasivo pendiente; no obstante, se está reduciendo dicha carga procesal con la mayor producción. En el presente año se espera resolver aproximadamente 22 mil expedientes.

Ahora bien, la reducción del pasivo como resultado de la mayor producción de las Salas es gradual y se encuentra dentro de las metas previstas; sin embargo, paralelamente se viene trabajando para que esta reducción se realice en el menor plazo posible.

8. Como ya nos comentó, hace algunos meses se nombraron a numerosos Vocales en el TF y también se ha procedido a contratar a diversas personas para que los apoyen. ¿Considera que todavía falta más personal en el TF para que funcione de manera idónea? Aunque se han creado cuatro nuevas Salas y en conse-

cuencia se ha seleccionado al número de Vocales según lo establecido el CT para su funcionamiento, las Salas especializadas requieren de asesores legales así como auditores. Por ello, durante el año 2010 se han convocado diversos procesos para la selección mediante Contratos Administrativos de Servicios (CAS) de asesores tributarios (abogados y auditores) y personal de apoyo para las Salas; sin embargo, no se ha podido cubrir las necesidades y niveles del personal que requiere la Institución.

Actualmente, estamos próximos a convocar nuevamente procesos de selección mediante CAS para contratar profesionales asesores (abogados y auditores) que apoyen en las Salas Especializadas.

**“PRÓXIMAMENTE SE PUBLICARÁN
JURISPRUDENCIAS DE OBSERVANCIA
OBLIGATORIA RESPECTO A SI PROCEDE
PRONUNCIARSE SOBRE LOS REPAROS QUE
SUSTENTAN LAS RESOLUCIONES DE MULTA
GIRADAS POR LOS NUMERALES 1 CE 2 DEL
ARTÍCULO 178º DEL CT, APROBADO POR
D. S. Nº 135-99-EF, CUANDO LAS
RESOLUCIONES DE DETERMINACIÓN QUE
SE EMITIERON POR LOS MISMOS REPAROS
NO HAN SIDO IMPUGNADAS, ASÍ COMO
SOBRE LA PROCEDENCIA DE DIVERSAS
ORDENANZAS QUE REGULAN LOS ARBITRIOS
MUNICIPALES DEL DISTRITO DE MIRAFLORES”.**

9. ¿Qué más necesitaría el TF para que despache a tiempo los expedientes y con la mayor calidad y justicia tributaria?, ¿quizá reformas legales?

Sí, como hemos dicho se está dando un efecto positivo en la producción y reducción del pasivo como resultado de la ampliación del número de Salas y su especialización, sin embargo, es importante incidir en medidas complementarias que permitan acelerar la resolución de controversias. El tema municipal, principalmente en lo que se refiere a arbitrios municipales y las quejas contra las distintas Administraciones Tributarias, básicamente por procedimientos de cobranza coactiva, siguen siendo factores relevantes que inciden negativamente en la oportunidad para resolver controversias.

Paralelo a ello, estamos propiciando una línea de coordinación con las Administraciones Tributarias, principalmente la SUNAT y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Asimismo, se está dando énfasis a la capacitación del personal a través de cursos y seminarios. Hace poco se ha llevado a cabo el curso de redacción de textos jurídicos e interpretación y argumentación jurídica, motivación y cli-

ma organizacional, Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), Gestión de Tecnologías de Información y dentro del programa de capacitación sobre Nuevas Figuras Tributarias se encuentra en proceso la ejecución del curso sobre Precios de Transferencia e Instrumentos Financieros Derivados.

10. Debemos reconocer que las estadísticas indican que el pasivo de expediente ha disminuido. En ese sentido, bajo las actuales condiciones, ¿se ha realizado un estudio o estimado para saber cuándo (en qué tiempo) se cumplirían los plazos establecidos por el CT en resolución de controversias en el TF?

Considerando únicamente el mayor número de Salas y estimando una producción aproximada de 22 mil expedientes, se espera que a fines del 2012 el pasivo sea menor al ingreso de expedientes, lo que permitirá que se comience a resolver oportunamente.

11. Nos comentaba que están buscando un mayor acercamiento o coordinación con las Administraciones Tributarias. Desde el TF, ¿actualmente existe algún procedimiento que facilite a las Administraciones Tributarias estar informadas de los criterios interpretativos que están estableciéndose?, ¿quizá a partir de algún convenio que hayan celebrado?

Las Resoluciones del TF están a disposición tanto de los contribuyentes como de las Administraciones Tributarias y los interesados en general, en la sección jurisprudencia de la página web del TF (<http://tribunal.mef.gob.pe/>) en la cual se encuentran todas las resoluciones emitidas por este Tribunal desde 1964 a la fecha, pudiendo ser consultadas a través de múltiples opciones de búsqueda que se hallan a disposición para conocer los criterios adoptados por el TF. En la misma pantalla de consulta de Jurisprudencia se cuenta con un manual de ayuda ("Ayuda") sobre el uso del buscador.

Además, contamos con convenios de colaboración interinstitucional suscritos con la SUNAT y el SAT y dentro del marco de dichos convenios se viene perfeccionando el desarrollo de aplicaciones informáticas que permitan al TF y a las Administraciones Tributarias a acceder en línea a información compartida.

12. La perspectiva constitucional de los asuntos tributarios resulta de mucho interés en los procedimientos contenciosos. Sin embargo, la facultad otorgada por el TC a los Tribunales Administrativos, como el TF, para hacer uso de un "Control Difuso" no ha tenido un gran desarrollo. ¿Cuáles serían los factores que explicarían que el TF no haya utilizado esta facultad con mayor énfasis?

El TF no puede ejercer de oficio la facultad de control

difuso, solo lo hace por excepción, pues así lo ha dispuesto el TC, cuando se trate de la aplicación de sus criterios interpretativos, sean precedentes vinculantes o no. El control difuso se puede aplicar siempre que sea a pedido de parte, que el examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo y que no sea posible que la ley cuestionada se interprete de conformidad con la CP.

Independientemente de ello, el TF ha aplicado, entre otros, la garantía que impide la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, en normas sobre pérdida de beneficios de gradualidad de sanciones, ha declarado improcedente el cobro exigido por la Administración como condición para la elevación de un recurso impugnativo, ha expedido diversas resoluciones en materia de arbitrios municipales, donde se han inaplicado ordenanzas municipales en observancia a los lineamientos establecidos por el TC respecto a la explicación de los costos de los servicios públicos y sus criterios de distribución entre los contribuyentes.

“LA REDUCCION DEL PASIVO COMO RESULTADO DE LA MAYOR PRODUCCION DE LAS SALAS (DEL TF) ES GRADUAL Y SE ENCUENTRA DENTRO DE LAS METAS PREVISTAS; SIN EMBARGO, PARALELAMENTE SE VIENE TRABAJANDO PARA QUE ESTA REDUCCION SE REALICE EN EL MENOR PLAZO POSIBLE”.

13. En las últimas semanas se han emitido interesantes resoluciones del TF. Si fuera posible, ¿podría adelantarnos parte de la agenda de los asuntos que están siendo materia de estudio y serán precedentes de Observancia Obligatoria?

Claro, próximamente se publicarán jurisprudencias de observancia obligatoria respecto a si procede pronunciarse sobre los reparos que sustentan las resoluciones de multa giradas por los numerales 1 ó 2 del artículo 178° del CT, aprobado por D. S. N° 135-99-EF, cuando las resoluciones de determinación que se emitieron por los mismos reparos no han sido impugnadas, así como sobre la procedencia de diversas ordenanzas que regulan los arbitrios municipales del distrito de Miraflores.

14. Finalmente, ¿tiene algún comentario adicional que quiera compartir con nuestros lectores?

Agradecerles por la oportunidad de llegar a través de esta entrevista a los especialistas suscriptores de la Revista *Análisis Tributario* y transmitirles el compromiso de todo el equipo del TF de continuar trabajando con independencia técnica y procedimientos transparentes. 