

**CONCLUSIONES**

**FINALES**

**DEL**

**SEMINARIO**

**Discutidas y Aprobadas en Sesiones Plenarias**

---

**CONCLUSIONES DE LA PRIMERA SESION:  
“SENTIDO Y ALCANCES DE LA CODIFICACION”**

**Expositor: Dr. Enrique Vidal Cárdenas**

- 1.2.—Se recomienda la formulación de un Código Tributario general que contenga los principios jurídicos, sustantivos y de procedimiento comunes a los tributos. Por su carácter general, este Código debe comprender los principios comunes referentes a los impuestos (incluso derechos de aduana); a las tasas; y a las contribuciones especiales.
- 1.2.—El Código Tributario debe ofrecer carácter de permanencia, recogiendo los institutos fundamentales consagrados por el derecho tributario, adaptándolos a las condiciones de diverso orden que imperan en el país; así como incorporar aquellos institutos propios de nuestra legislación y jurisprudencia que sea conveniente mantener.
- 1.3.—El Código debe ser redactado usando terminología apropiada, que ofrezca certeza y claridad y, en lo posible, que esté al alcance general, teniendo en cuenta que su aplicación y cumplimiento corresponde a grandes sectores del país, pero sin atentar contra su rigor jurídico. (1)
- 1.4.—La estructura del Código general podría comprender básicamente:
  - a) Disposiciones generales (tributos, potestad tributaria, fuentes de la ley, aplicación e interpretación de la ley).
  - b) Relación jurídico-tributaria; obligaciones y derechos; sujeto activo y sujeto pasivo; capacidad y domicilio; terceros responsables; hecho imponible; formas de extinción de la obligación.
  - c) Organos de la Administración tributaria.
  - d) Procedimientos de determinación (clases, plazos, forma, fiscalización).
  - e) Infracciones y sanciones.
  - f) Controversia Tributaria. (2)

---

(1) Esta conclusión está coordinada con la N° 10 (2.10) de la segunda sesión, cuyo contenido ha sido incorporado a la 1.3).

(2) El contenido de “Controversia Tributaria”, o sea vías, procedimientos y órganos de reclamación y análogos, fué suprimido y trasladado a las Conclusiones de la Sesión N° 5.

- 1.5.—La regulación de cada tributo en particular no debe ser objeto del código, sino de ley orgánica por cada tributo o grupo de tributos afines, formulada de acuerdo con el sistema tributario adoptado por el país y guardando armonía, en su aspecto jurídico, con las normas incorporadas en el código tributario general.
- 1.6.—En la formulación de cada ley orgánica, debe incorporarse aquellas normas de regulación del tributo que, por su conveniencia, hayan sido consagradas por la legislación y jurisprudencia del país, sin perjuicio de las modificaciones que aconseje la doctrina y la técnica fiscal moderna, en cuanto sean adaptables y factibles en base a los dos factores en juego: Fisco y contribuyente.

---

(3) La séptima conclusión fué suprimida por mayoría de votos y se acordó incluirse en un anexo de “Recomendaciones generales”, al igual que los proyectos de conclusión formulados por los Drs. del Busto y Chávez Molina.

**CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA SESION:  
“LA RELACION JURIDICO TRIBUTARIA”**

**Expositor: Dr. Manuel Belaúnde Guinassi**

- 2.1.—El Código Tributario del Perú, de acuerdo con la doctrina imperante, debe ser un código de principios generales y comunes a toda tributación, que incorpore los elementos del Derecho Tributario Sustantivo o Material, Formal o Administrativo, Constitucional, Penal y Contencioso Tributario. (1)
- 2.2.—De ser posible, debe mantenerse la sistemática tradicional de los Códigos peruanos.
- 2.3.—Debe aceptarse, como formas de interpretación, todas aquellas compatibles con la naturaleza jurídico-económica de la obligación tributaria. (2)
- 2.4.—Debe normarse la acción del sujeto activo (Estado) dentro de los límites del Derecho y de la ley por el principio de la legalidad.
- 2.5.—Debe fijarse obligaciones y responsabilidades del sujeto pasivo y asimismo sus derechos y forma de ejecutarlos.
- 2.6.—No sólo debe legislarse sobre el domicilio, sino también sobre la residencia.
- 2.7.—Las fases formativas de la obligación desde la declaración hasta el pago deben contener normas que aseguren la solemnidad del acto de la declaración, incorporando —de ser posible— la institución de la Audiencia Tributaria, como previo a la determinación de la materia imponible y la fijación de la deuda del impuesto. (3)
- 2.8.—En las formas de extinción de las obligaciones tributarias, debe aceptarse todas aquellas que, aparte del pago, sean compatibles con la naturaleza legal del tributo.

---

(1) La conclusión 2.1 está coordinada con la 1.1.

(2) La Cuarta conclusión del ponente, observada por mayoría y mantenida por el autor tiene el texto siguiente:  
“Debe incorporarse al Código el principio de la causa como justificación ético-jurídica en la tributación”. La misma se acordó constase en el anexo de “Recomendaciones”.

(3) El ponente aceptó sustitución del término “Concordato Tributario” por el de “Audiencia Tributaria”.

- 2.9.—El Código debe establecer la prohibición de delegación legislativa en materia de sanciones y sus montos, así como exoneraciones, las cuales se establecerán sólo por ley expresa. (4)
- 2.10.—El Código deberá establecer los elementos y contenido de la relación jurídico-tributaria que regule las tasas y contribuciones especiales. (5)

---

(4) Conclusión propuesta por el Dr. Alfonso Rubio, aprobada.

(5) Conclusión propuesta por el Dr. Enrique Vidal, aprobada.

(6) La conclusión en proyecto, que figuraba con el N° 13, propuesta por el Dr. Juan L. Castillo, aclarada en debate y referente a que “las normas y órganos de administración no deberían ser nominadas y concretadas en el Código”, ha pasado a formar parte de las Conclusiones de la 4ª Sesión final.

**CONCLUSIONES DE LA TERCERA SESION:  
“INFRACCIONES Y SANCIONES TRIBUTARIAS”**

**Expositor: Dr. Juan Lino Castillo**

- 3.1.—Es necesario incluir en el Código Tributario que se proyecta, normas básicas sobre infracciones y sanciones tributarias, dejando para las leyes relativas a cada impuesto, las reglas especiales y subordinadas pertinentes.
- 3.2.—Dichas normas básicas deben contemplar los siguientes puntos:
- a) Definir las infracciones tributarias como acciones u omisiones voluntarias y anti-jurídicas tipificadas en las leyes fiscales.
  - b) Establecer la presunción de que dichas infracciones son voluntarias, salvo prueba en contrario.
  - c) Diferenciar la omisión de declaración o de pago, de la presentación espontánea y del pago espontáneo aunque se produzcan fuera de plazo.
  - d) Diferenciar las multas, de los recargos y de los intereses moratorios.
  - e) Conformar las tasas de tales intereses, a los máximos fijados por las leyes generales sobre agio y usura.
  - f) Limitar el máximo total de los citados intereses, a un porcentaje razonable del impuesto adeudado, porcentaje que podría ser el 48%, que es el que fija el art. 207° del Código Fiscal de la Federación Mexicana. (1)
- 3.3.—Independientemente de estas normas generales, sería conveniente adoptar medidas preventivas, en especial de inspección oportuna y reiterada, que produzcan el efecto intimidatorio que, con el punitivo, constituyen la finalidad de las sanciones tributarias.
- 3.4.—Debe establecerse por la autoridad fiscal, en forma previa y luego de la investigación necesaria, un principio de tipificación de la infracción grave, que pase luego al Poder Judicial si hubiese elementos de culpabilidad penal, evitándose así eventua-

---

(1) El séptimo inciso de la conclusión 3.2 mereció observaciones y se incluyó en el anexo de “Recomendaciones”. Dicho inciso tenía el texto siguiente: “Remitir los casos de defraudación tipificados en el Código Tributario, a las sanciones fijadas en el Código Penal, como lo hacía el art. 94° de la ley 7904”.

les injusticias o problemas originados por la lentitud y defectos del proceso penal. (2)

- 3.5.—El monto de las multas y sanciones económicas aplicables a los casos de mora y omisión podría fijarse en forma mixta, estableciéndose por la ley una escala fija que se aplique por los organismos de acotación, con facultad del órgano contencioso administrativo para rebajar o elevar dichas sanciones entre márgenes máximos y mínimos atendiendo al quantum, circunstancias atenuantes o agravantes, a su prudente arbitrio. (3)

---

(2) La conclusión 3.4 fué propuesta por el Dr. Antonio Zárate Polo, aclarada en debate.

(3) La conclusión 3.5 fué propuesta en debate por el ponente y varios miembros, aclarándose en las sesiones de discusión de conclusiones.

**CONCLUSIONES DE LA CUARTA SESION:  
“REFORMA DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA”**

**Expositor: Dr. Juan Chávez Molina.**

- 4.1.—La Administración Tributaria tiene una trascendental importancia. La Reforma de la Legislación Tributaria, por perfecta que resulte, no podrá obtener los resultados anhelados si no cuenta con una administración tributaria eficiente, estructural y funcional, del más alto nivel moral y técnico.
- 4.2.—Preocupación del Instituto Peruano de Derecho Tributario debe ser estimular los estudios relativos a la Administración Tributarias, que hasta hoy no ha merecido en el país la misma preocupación que el estudio del Derecho Sustantivo.
- 4.3.—Es necesario reincorporar a los organismos de Asesoría y Planificación los Estudios Tributarios. Esta función no debe estar al margen de la realidad cotidiana que regula.
- 4.4.—Las funciones básicas de Acotación y Reclamación deben estar íntimamente vinculadas, a fin de uniformar y simplificar la administración.
- 4.5.—El recurso de “reclamación” —según se ha denominado en nuestra realidad— es, por su naturaleza, el típico recurso administrativo de reconsideración. (1)
- 4.6.—Conviene facultar a la Administración Tributaria para informar sus propias resoluciones ante el Organo Contencioso-Administrativo (Tribunal Fiscal) y defenderlas ante el Poder Judicial, para garantizar la realización del contradictorio en un plano de igualdad con el contribuyente. (2)
- 4.7.—Es indispensable delimitar claramente el campo administrativo, de las normas penales en materia tributaria.
- 4.8.—Entre los objetivos de la Reforma Tributaria debe destacarse el control de la evasión, mediante la divulgación de las normas tributarias, la orientación del contribuyente y la educación cívica a nivel escolar.
- 4.9.—La Administración Tributaria, según corresponde a una organización moderna, debe separar las funciones ejecutivas de las de investigación y planificación. Como objetivos, debe fijar las siguientes metas:

---

(1) La 5ª conclusión original consignaba dos párrafos adicionales explicativos, que el ponente, en vista de algunas observaciones de los miembros, acordó suprimir.

(2) La conclusión N° 4.6 ha sido coordinada con la 5.4, Quinta Sesión.

- a) Permitir la acción de la Administración Tributaria sobre la base de programas y métodos previamente analizados.
  - b) Mantener un estudio permanente, desde el punto de vista fiscal, a fin de detectar los sectores más interesantes para orientar la fiscalización.
  - c) Desarrollar el continuo perfeccionamiento del organismo funcional-administrativo, procurando su máximo rendimiento, mediante la aplicación de nuevos métodos o la adecuación de los existentes, o los cambios que operan en el medio; y
  - d) Uniformar métodos y criterios en todas las unidades operativas.
- 4.10.—La Administración Tributaria, para lograr un mejor sistema de control, debe unificar criterios que se materialicen en normas directrices uniformes, conciliando la unificación de administración de todos los tributos y la descentralización territorial y funcional. (3)
- 4.11.—La Reforma de la Administración Tributaria debe realizarse siguiendo un plan progresivo. Señalar etapas de acuerdo al desarrollo de las metas propuestas, condicionadas a la disponibilidad de los recursos económicos, a la obtención y entrenamiento del personal técnico, y a la necesidad de no enervar la fiscalización durante el tiempo que demande la consecución de los objetivos propuestos.
- 4.12.—Por la naturaleza de las tareas propias de un reestructuración, es indispensable otorgar a la Autoridad Directiva facultades extraordinarias durante la etapa de transformación, para efectuar en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestal y económico, los reajustes estructurales necesarios.
- 4.13.—La Reforma de la Administración Tributaria debe ser apoyada con la mayor decisión, para ejecutarla como un plan que debe afrontar y solucionar una situación de emergencia, dándole primerísima prioridad, a fin de dotarla de los recursos

---

(3) La Conclusión 4.10 del presente trabajo está condensada. Su texto, propuesto por el ponente a pedido de los participantes es como sigue:  
“4.10: La Administración Tributaria para lograr un mejor sistema de control, debe unificar la administración de todos los tributos internos y adoptar una organización descentralizada a nivel departamental, en lo territorial; y, en lo operativo, una estructura con delegación de funciones y de autoridad. La descentralización administrativa que se propone no está en contradicción ni debe confundirse con la Unidad de Dirección; o sea con el principio de la Unificación Administrativa, que aconseja incorporar, bajo una sola autoridad, en la Administración Tributaria (SNC), la Administración de todos los Impuestos Internos”.

económicos necesarios, que permitan llevar a cabo la realización de los planes y proyectos aprobados; y, en especial la capacitación técnica del personal, con remuneraciones adecuadas a su alto nivel de especialización y dedicación exclusiva, exigida por ley

- 4.14.—Las normas de administración de los impuestos, y los entes encargados de ello, no deben ser mencionados en el Código sino en forma innominada y muy general, para permitir el dinamismo y perfeccionamiento constante y fácil de la administración fiscal. (4)

---

(4) La Conclusión 4.14 incluida constó originalmente en el trabajo de la Segunda Sesión, y fué propuesta por el Dr. Juan Lino Castillo, aclarada en debate con los Drs. Juan Chávez Molina y Enrique Vidal.

**CONCLUSIONES DE LA QUINTA SESION:  
“PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO CONTENCIOSO-  
TRIBUTARIO”**

**Expositor: Dr. Antonio Zarate Polo**

- 5.1.—El último Libro del Código Tributario estará dedicado a la regulación del proceso contencioso-tributario.
- 5.2.—El Código deberá establecer, en títulos separados, las normas procesales comunes al proceso en sus 2 fases: Ante el Organo Jurisdiccional-Administrativo y ante el Poder Judicial. Además contendrá las reglas específicas para cada una de ellas.
- 5.3.—El Código contendrá normas que garanticen la independencia del Organo Jurisdiccional - Administrativo en sus decisiones y la especialización, permanencia e idoneidad moral de sus miembros.
- 5.4.—El Código contendrá normas que garanticen a las partes, Contribuyente y Administración Activa, la realización del contradictorio en un plano de igualdad, facultando a esta última informar sus propias Resoluciones ante el órgano jurisdiccional administrativo y defenderlas ante el Poder Judicial. (1)
- 5.5.—El Código contendrá las reglas procesales comunes para las reclamaciones que se interpongan ante los Concejos Municipales, con tendencia a la uniformación de procedimientos y criterios. (2) (3)
- 5.6.—El Código deberá reconocer la acción de “declaración de certeza”. (4)
- 5.7.—La acción ante el Poder Judicial no podrá contener otra pretensión que la ejercitada ante el Organo Jurisdiccional Administrativo, ni podrá fundarse en hechos distintos. Tampoco se podrá

---

(1) Esta conclusión está coordinada con la N° 4.6 (4ª sesión).

(2) El proyecto de conclusión N° 5 no ha sido considerado ni incluido en el trabajo, por haber merecido algunas observaciones de los miembros. Su texto fué acordado constase como conclusión personal del ponente.

(3) La conclusión 5.5 ha sido coordinada con la implicante respectiva de la Cuarta Sesión.

(4) Se suprimió en esta conclusión la referencia al reconocimiento de la “acción de oposición” y la de “repetición de pago indebido”, reputándose como conclusiones del ponente.

aducir hechos impositivos o extintivos no discutidos en el proceso previo.

5.8.—La Administración Fiscal puede recurrir al Poder Judicial, al igual que el contribuyente, en contradicción a lo resuelto por el Organo Jurisdiccional – Administrativo. (5)

5.9.—La Administración no deberá exigir el pago previo del impuesto para admitir la reclamación contra el mismo. (6)

---

(5) La conclusión 5.8 fué incorporada a mérito de propuestas varias en debate, con abstenciones en votación.

(6) La conclusión 5.9 fué propuesta en debate y aprobada, por mayoría, con una abstención funcional.