

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2004-04

TEMA : DETERMINAR SI EL TRIBUNAL FISCAL DEBE ASUMIR COMPETENCIA PARA CONOCER DIRECTAMENTE EL RECURSO DE APELACIÓN QUE, DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 96° DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, LEY N° 23853, HUBIERA INTERPUESTO LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL EN SU CALIDAD DE SUJETO PASIVO DE TRIBUTOS MUNICIPALES, CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL.

FECHA : 9 de febrero de 2004

HORA : 5.00 p.m.

LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258 Miraflores

ASISTENTES	: Ana María Cogorno P.	Mariella Casalino M.	Oswaldo Lozano B.
	Marina Zelaya V.	Renée Espinoza B.	Silvia León P.
	Juana Pinto de Aliaga	José Manuel Arispe V.	Ada Flores T.
	Gabriela Márquez P.	Lourdes Chau Q.	Zoraida Olano S.
	Marco Huamán S.	Elizabeth Winstanley P.	Doris Muñoz G.
	María Eugenia Caller F.		

NO ASISTENTES : Rosa Barrantes T. (descanso médico: fecha de votación)

I. ANTECEDENTES:

Informe que sustenta las propuestas sometidas al pleno.

II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, el acuerdo adoptado y su fundamento, tal como se detalla en el cuadro que se transcribe a continuación, siendo la decisión adoptada la siguiente:

“El Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido en el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el Diario Oficial El Peruano.”

TEMA: DETERMINAR SI EL TRIBUNAL FISCAL DEBE ASUMIR COMPETENCIA PARA CONOCER DIRECTAMENTE EL RECURSO DE APELACIÓN QUE, DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 96º DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, LEY N° 23853, HUBIERA INTERPUESTO LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL EN SU CALIDAD DE SUJETO PASIVO DE TRIBUTOS MUNICIPALES, CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL.

PROPIEDAD 1		PROPIEDAD 2		PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO	
El Tribunal Fiscal no tiene competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.	El Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.	PROPIEDAD 1	PROPIEDAD 2	El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.	El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario.
Fundamento: ver propuesta 1 del informe	Fundamento: ver propuesta 2 del informe				
Vocales					
Dra. Caller		X (*)		X	
Dra. Cogorno		X (*)		X	
Dra. Casalino		X (*)		X	
Dr. Lozano		X (*)		X	
Dra. Zelaya		X (*)		X	
Dra. Espinoza		X (*)		X	
Dra. Barrantes	(descanso médico)	(descanso médico)	(descanso médico)	(descanso médico)	
Dra. León	X			X	
Dra. Pinto		X			X
Dr. Arispe	X			X	
Dra. Flores		X (*)		X	
Dra. Márquez		X (*)		X	
Dra. Chau		X (*)		X	
Dra. Olano		X (*)		X	
Dr. Huamán		X (*)		X	
Dra. Winstanley		X (*)		X	
Dra. Muñoz		X (*)		X	
Total	2	14	15	1	

(*) Según el voto singular que se acompaña

VOTO SINGULAR

En el tema materia de sala plena, nuestro voto es por la propuesta 2, esto es, que el Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación, que durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital, pero por los fundamentos siguientes:

El supuesto bajo análisis, es decir, que el sujeto pasivo de la obligación tributaria sea a su vez el órgano resolutor del procedimiento contencioso iniciado por él mismo, no ha sido recogido como supuesto específico en alguna norma tributaria.

De acuerdo con lo establecido por la Norma IX del Código Tributario, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 135-99-EF, en lo no previsto por dicho código o en otras normas tributarias podrán aplicarse normas distintas a las tributarias siempre que no se les opongan ni las desnaturalicen, y supletoriamente se aplicarán los principios del derecho tributario, o en su defecto, los principios del derecho administrativo y los principios generales del derecho.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el asunto bajo análisis está vinculado a la aplicación de reglas de procedimiento administrativo, resultan de aplicación los principios que rigen este último.

Al respecto, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece en su Título Preliminar diversos principios que deben ser tomados en cuenta, siendo que el artículo 2º de la citada ley señala que “Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

La relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo.”

Ahora bien, en el presente caso, en primer lugar, el principio que estaría siendo vulnerado sería el de imparcialidad¹, que busca asegurar que las autoridades u órganos que resuelven conflictos actúen de manera imparcial, lo que resulta cuestionado y no queda garantizado cuando existen intereses en conflicto en la entidad encargada de resolver.

Cabe señalar que si bien este principio resulta relativizado en el ámbito de los procedimientos administrativos, ello ocurre en virtud de la autotuleta reconocida a la Administración a efectos de revisar sus propios actos², supuesto diferente del que es materia de análisis, pues bajo este criterio el hecho que la Administración reúna la doble condición de juez y parte, sólo adquiere justificación cuando el órgano que resuelve actúa bajo la condición de Administración en la relación procesal, y no así cuando es parte del procedimiento como un administrado más.³

Al respecto, este principio sustenta las causales de abstención recogidas en el artículo 88º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo que para el caso bajo análisis resultan relevantes los numerales 2) y 4) del citado artículo, cuyo tenor señala:

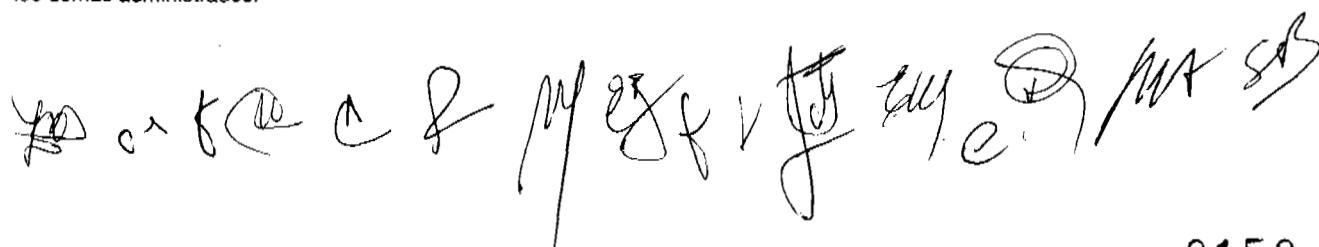
“La autoridad que tenga facultad resolutiva o cuyas opiniones sobre el fondo del procedimiento puedan influir en el sentido de la resolución, debe abstenerse de participar en los asuntos cuya competencia le esté atribuida, en los siguientes casos:

2. Si ha tenido intervención como asesor, perito o testigo en el mismo procedimiento, o si como autoridad hubiere manifestado previamente su parecer sobre el mismo, de modo que pudiera

¹ Principio recogido en el numeral 1.5) del artículo IV de la Ley N° 27444.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Madrid: Civitas, 2000, p. 467.

³ En ese sentido, el numeral 1) del artículo 50º de la Ley N° 27444 señala que cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.



entenderse que se ha pronunciado sobre el asunto, salvo la rectificación de errores o la decisión del recurso de reconsideración.

(...)

4. Cuando tuviere amistad íntima, enemistad manifiesta o conflicto de intereses objetivo con cualquiera de los administrados intervenientes en el procedimiento, que se hagan patentes mediante actitudes o hechos evidentes en el procedimiento.

Si bien de una lectura literal de las normas citadas podría concluirse que éstas sólo refieren a causales de abstención que deben observar las personas encargadas de resolver, el criterio resulta aplicable también al caso de entidades, pues de acuerdo al artículo 2º de la citada ley los principios del procedimiento administrativo - en el presente caso, el principio de imparcialidad - servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

En ese sentido, la municipalidad provincial se encuentra imposibilitada de conocer un recurso en el que actúa como sujeto pasivo de la relación tributaria objeto del procedimiento, debiendo asumir el Tribunal Fiscal competencia para conocer directamente el recurso de apelación.

Lo expuesto se ve agravado por el hecho que conforme con la jurisprudencia de este Tribunal, contra la resolución emitida por la municipalidad provincial al resolver un recurso de apelación, la municipalidad distrital no puede formular recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal⁴, siendo por tal razón la decisión de la provincial irreversible.

De otro lado, también se encontraría vulnerado el principio al debido procedimiento administrativo⁵, pues ante la ausencia de imparcialidad en el órgano encargado de resolver el conflicto, no quedaría garantizada la tutela del interés público que subyace al procedimiento administrativo tributario.

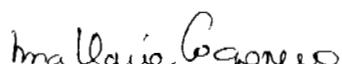
⁴ Esta situación ya no se presenta con la actual Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972 en que el Tribunal Fiscal es el órgano resolutor en segunda y última instancia administrativa.

⁵ Principio recogido en el numeral 1.2) del artículo IV de la Ley N° 27444.

III. DISPOSICIONES FINALES:

Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

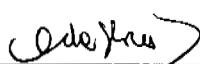
No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión procediendo los vocales asistentes a firmar la presente Acta en señal de conformidad.

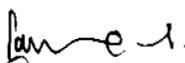

Ana María Cogorno Prestinoni

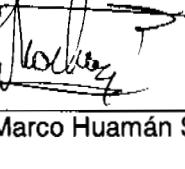

Oswaldo Lozano Byrne


Renée Espinoza Bassino

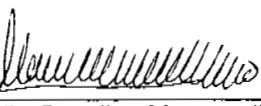

Juana Pinto de Aliaga


Ada Flores Talavera


Lourdes Chau Quispe

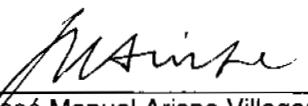

Marco Huamán Sialer


Doris Muñoz García

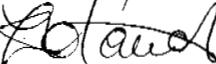

Mariella Casalino Mannarelli

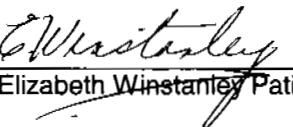

Marina Zelaya Vidal

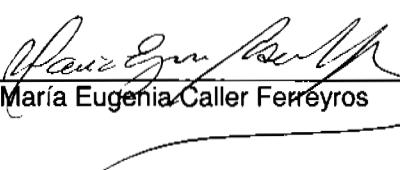

Silvia León Pinedo


José Manuel Arispe Villagarcía


Gabriela Marquez Pacheco


Zoraida Olano Silva


Elizabeth Winstanley Patio


María Eugenia Caller Ferreyros

INFORME FINAL

TEMA : DETERMINAR SI EL TRIBUNAL FISCAL DEBE ASUMIR COMPETENCIA PARA CONOCER DIRECTAMENTE EL RECURSO DE APELACIÓN QUE, DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 96º DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES – LEY N° 23853, HUBIERA interpuesto LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL EN SU CALIDAD DE SUJETO PASIVO DE TRIBUTOS MUNICIPALES, CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Determinar si el Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación, que durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 23853, hubiera interpuesto la Municipalidad Provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

2. ANTECEDENTES

2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

- **Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 135-99-EF, publicado el 19 de agosto de 1999**

Artículo 101º.- FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL

“...Son atribuciones del Tribunal Fiscal: (...)

4. Resolver las cuestiones de competencia que se susciten en materia tributaria.”

Artículo 124º.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-TRIBUTARIO

Son etapas del Procedimiento Contencioso-Tributario:

- a) La reclamación ante la Administración Tributaria.
- b) La apelación ante el Tribunal Fiscal.

Cuando la resolución sobre las reclamaciones haya sido emitida por órgano sometido a jerarquía, los reclamantes deberán apelar ante el superior jerárquico antes de recurrir al Tribunal Fiscal.

En ningún caso podrá haber más de dos instancias antes de recurrir al Tribunal Fiscal.

Artículo 149º.- ADMINISTRACION TRIBUTARIA COMO PARTE

La Administración Tributaria será considerada parte en el procedimiento de apelación, pudiendo contestar la apelación, presentar medios probatorios y demás actuaciones que correspondan.

- **Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por la Ley N° 23853, publicada el 09.06.84**

Artículo 96º.-

Las reclamaciones sobre materia tributaria que interpongan individualmente los contribuyentes se rigen por las disposiciones del Código Tributario.

Corresponde al Alcalde Provincial o Distrital, en su caso expedir la Resolución en primera instancia.

Contra la resolución del Alcalde Provincial procede el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal. Cuando la resolución se expida por un Alcalde Distrital, antes de recurrirse al Tribunal Fiscal, debe agotarse el recurso jerárquico correspondiente ante el Alcalde Provincial respectivo.



- Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobada por la Ley N° 27444, publicada el 11 de abril de 2001

Artículo 61°.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

61.2 Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

Artículo 63°.- Carácter inalienable de la competencia administrativa

63.1 Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.

63.2 Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.

63.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.

2.2 ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

- RTF que estableció que la Municipalidad Provincial es competente para conocer de la apelación que interpone en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, y que no corresponde al Tribunal Fiscal avocarse al conocimiento de tal impugnación.

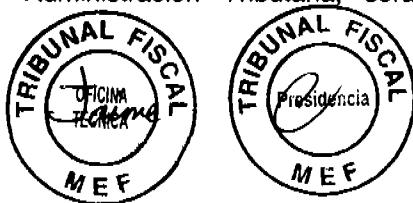
RTF N° 3136-4-2002 (17-06-02)

La municipalidad distrital El Agustino elevó directamente a este Tribunal el recurso de apelación formulado por la Municipalidad Metropolitana de Lima contra la resolución que declaró inadmisible el reclamo formulado contra los recibos de pago por el Impuesto Predial y Arbitrios. Se resolvió remitir el expediente a la municipalidad distrital, a fin de que cumpla con lo dispuesto por el artículo 124° del Código Tributario y el artículo 96° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, que establece que la apelación debe interponerse ante el superior jerárquico, en este caso ante la Municipalidad Provincial, antes de recurrir ante el Tribunal Fiscal. En consecuencia, no corresponde que este Tribunal se avoque al conocimiento de la apelación presentada por la municipalidad provincial, debiendo la municipalidad distrital elevar dicho recurso a la municipalidad provincial para que se pronuncie sobre dicha impugnación.

- RTFs que establecieron que la Municipalidad Distrital no tiene acción para apelar de las resoluciones que emitan las Municipalidades Provinciales.

RTFs N°s 614-2-97(23-07-97), 697-2-97(05-09-97), 138-3-99(12-02-99) y 8672-3-01(26-10-01)

Se declara nulo el concesorio de la apelación interpuesta por la municipalidad distrital contra la resolución emitida por la municipalidad provincial. Se señala que del tenor de los artículos 145° y 146° del Código Tributario se concluye que en el procedimiento contencioso-tributario, la normatividad está orientada para que sea el contribuyente, afectado por los actos de la Administración, quien interponga el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal, mas no la Administración Tributaria; salvo el caso previsto en el artículo 149° del Código Tributario en que expresamente se señala que la Administración Tributaria, será considerada parte cuando se haya iniciado el



procedimiento de apelación, pudiendo contestar la apelación, presentar medios probatorios y demás actuaciones que correspondan.

- **RTFs mediante las cuales el Tribunal Fiscal asume competencia de las apelaciones presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en su calidad de recurrente.**

RTF N° 1628-4-2003 (26-03-03)

Se declara nula e insubsistente la apelada que declaró improcedente la reclamación contra una orden de pago emitida por concepto de retenciones al Impuesto a la Renta de quinta categoría.

RTF N° 1011-A-97 (22-08-97)

Se revocó la apelada que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra una resolución de gerencia que a su vez declaró infundado el recurso de reclamación interpuesto contra las Liquidaciones de Cobranza. Se dejó sin efecto las liquidaciones de cobranza impugnadas.

Se señala que el Tribunal Fiscal depende administrativamente del Sector Economía y Finanzas, pero que tiene autonomía en el ejercicio de sus funciones específicas (competencia), las mismas que se detallan en el artículo 101º del Código Tributario. El caso bajo análisis se encuentra dentro de la competencia del Tribunal Fiscal, máxime si el Ministerio de Economía y Finanzas en su recurso de apelación ha reconocido que ha intervenido en estas importaciones como un administrado.

- **RTF que establece que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 27972 el Tribunal Fiscal es segunda y última instancia respecto de apelaciones contra las resoluciones emitidas por las Municipalidades Distritales.**

RTF 3590-6-2003 (25-06-03)

Se establece que con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, el Tribunal Fiscal, es el órgano resolutor, en segunda y última instancia administrativa, respecto de las apelaciones que sean presentadas contra las resoluciones emitidas por las municipalidades distritales dentro de un procedimiento contencioso.

3. PROPUESTAS

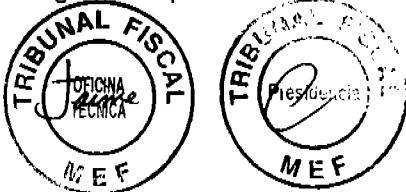
3.1 PROPUESTA 1

DESCRIPCIÓN

El Tribunal Fiscal no tiene competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

FUNDAMENTO

De acuerdo con el artículo 124º del Código Tributario, son etapas del procedimiento contencioso tributario: (1) la reclamación ante la Administración Tributaria, y (b) la apelación ante el Tribunal Fiscal, precisando dicha norma que cuando la resolución sobre las reclamaciones haya sido emitida por órgano sometido a jerarquía, los reclamantes deberán apelar ante el superior jerárquico antes de recurrir al Tribunal Fiscal; y que en ningún caso podrá haber más de dos instancias antes de recurrir al Tribunal Fiscal.



En el mismo sentido, el artículo 143º del Código Tributario establece que el Tribunal Fiscal es el encargado de resolver en última instancia administrativa las reclamaciones sobre materia tributaria local, entre otras.

Por su parte, el artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 23853¹, establece que las reclamaciones sobre materia tributaria que interpongan individualmente los contribuyentes se rigen por las disposiciones del Código Tributario, indicándose asimismo que corresponde al Alcalde Provincial o Distrital, expedir la Resolución en primera instancia, que puede ser materia de apelación ante el Tribunal Fiscal.

La norma en referencia prevé que en caso la citada resolución hubiera sido expedida por un Alcalde Distrital, antes de recurrirse al Tribunal Fiscal, debe agotarse el recurso jerárquico que corresponde ante el Alcalde Provincial respectivo. En consecuencia, no corresponde al Tribunal Fiscal el avocamiento al conocimiento de la apelación interpuesta contra una resolución emitida por una municipalidad distrital, debiendo la municipalidad provincial pronunciarse sobre tal recurso.

Cabe indicar que lo dispuesto por el artículo 124º del Código Tributario no se ve enervado por el hecho que la municipalidad provincial sea contribuyente de una municipalidad distrital, pues la municipalidad provincial en su calidad de ente público, actúa en distinta condición, esto es, como órgano resolutor en segunda instancia, al resolver los recursos de apelación que se le presenten, debiéndose señalar que no existe dispositivo legal que, por excepción, establezca que en tal supuesto se debe recurrir directamente ante el Tribunal Fiscal.

3.2 PROPUESTA 2

DESCRIPCIÓN

El Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

FUNDAMENTO

Como consecuencia de la interposición de la apelación por parte de la municipalidad provincial se reúne en dicho órgano la condición de sujeto activo y pasivo de la obligación tributaria, por lo que a fin de evitar que sea el propio sujeto pasivo quien resuelva su impugnación, corresponde al Tribunal Fiscal asumir competencia para evitar la mencionada distorsión en salvaguarda del interés fiscal.

Lo señalado además encuentra sustento en el hecho que las municipalidades distritales no pueden recurrir ante este Tribunal en el supuesto que la municipalidad provincial declare fundada la apelación.

4. CRITERIOS A VOTAR

4.1 PROPUESTA 1

El Tribunal Fiscal no tiene competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

¹ Norma derogada por la Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003 y vigente desde el 28 de mayo de 2003.



4.2 PROPUESTA 2

El Tribunal Fiscal debe asumir competencia para conocer directamente el recurso de apelación que, durante la vigencia del artículo 96º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 23853, hubiera interpuesto la municipalidad provincial en su calidad de sujeto pasivo de tributos municipales, contra resoluciones emitidas por la municipalidad distrital.

