

INFORME DE SALA PLENA

TEMAS: SUSPENSIÓN DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ACUERDO CONTENIDO EN EL ACTA DE SALA PLENA N° 2004-14 EN CUANTO A LOS RECURSOS DE APELACIÓN QUE SE PRESENTEN POR MESAS DE PARTES VIRTUALES DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

I. ANTECEDENTES DE LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE SALA PLENA N° 2020-11 (27-07-2020)

- Correo de fecha 24 de julio de 2020 mediante el que se convoca a los vocales a votación.
- Incidencias sobre la participación de los vocales en la votación: Ninguna
- Cantidad de folios del reporte del Sistema de Votación web: 4

II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

De acuerdo con el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, de 2 de setiembre de 2004: “*No procede que el Tribunal Fiscal resuelva los recursos de apelación y queja así como las solicitudes de ampliación, corrección o aclaración tratándose de expedientes en los que sólo consta copia simple o certificada de los referidos recursos o solicitudes, con excepción de aquellos expedientes desglosados, modificados o reconstruidos, declarando nulo el concesorio de apelación en aquellos casos en que no obre en el expediente el referido original*”.

No obstante, debe considerarse que dicho Acuerdo se aprobó en un contexto distinto al actual, de emergencia sanitaria, en el que debe procurarse evitar el contacto físico y la aglomeración de personas en locales, por lo que en distintas entidades del Sector Público, en aras a la protección de la salud de los ciudadanos y de los trabajadores de dichas entidades, se vienen estableciendo medidas tendientes a la virtualización de trámites, tal como la implementación de mesas de partes virtuales.

Es así que, entre otras normas dictadas en el contexto de la pandemia del COVID 19, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, ha dispuesto la suspensión hasta el 31 de diciembre del año 2020 del numeral 123.3 del artículo 123 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo referido a la obligación de la presentación física del escrito o documentación por parte de los administrados, que presentaron documentos por medios de transmisión de datos a distancia.

Así, por ejemplo, el Tribunal Fiscal ha implementado una mesa de partes virtual y considerando el contexto de emergencia mencionado, mediante Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2020-06, de 16 de junio de 2020, se acordó suspender el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el caso de quejas y solicitudes de ampliación, aclaración y corrección que se presenten por la mesa de partes virtual y que no constituyan originales suscritos con firma digital.

Ahora bien, en el caso de apelaciones, conforme con el Código Tributario, éstas son presentadas en la Administración Tributaria, quien luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, eleva los expedientes de apelación al Tribunal Fiscal, siendo que, considerando el contexto actual de emergencia, dichas apelaciones podrían haber sido presentadas a través de mesas de partes virtuales, adjuntando una reproducción¹ del escrito original de apelación², en cuyo caso, el documento elevado no sería el original sino una impresión de dicha reproducción.

¹ Por ejemplo, una copia escaneada.

² Se hace referencia al escrito en papel que contiene el original del recurso de apelación.

En ese sentido, en concordancia con el citado Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2020-06, de 16 de junio de 2020 y la normativa establecida en el escenario de emergencia sanitaria, se plantea suspender el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el caso de apelaciones que hayan sido presentadas a través de mesas de partes virtuales de las Administraciones Tributarias³.

La Sala Plena propuesta se sustenta en el numeral 2 del artículo 98 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF (y modificatorias) que prevé que la Sala Plena del Tribunal Fiscal, compuesta por todos los Vocales del Tribunal Fiscal es el órgano encargado de establecer, mediante acuerdos de Sala Plena, los procedimientos que permitan el mejor desempeño de las funciones del Tribunal Fiscal así como la unificación de los criterios de sus Salas.

III. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Los antecedentes normativos pueden ser revisados en el Anexo I.

IV. PROPUESTAS

4.1 PROPUESTA ÚNICA

DESCRIPCIÓN

Se suspende el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, de 2 de setiembre de 2004, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el caso de recursos de apelación que se presenten por mesas de partes virtuales de la Administración Tributaria⁴.

FUNDAMENTOS

Por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, publicado el 11 de marzo de 2020, se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19. Dicha emergencia sanitaria ha sido prorrogada a partir del 10 de junio de 2020 por noventa (90) días calendario, mediante Decreto Supremo N° 020-2020-SA.

Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM y N° 083-2020-PCM; y precisado o modificado, entre otros, por los Decretos Supremos N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM, N° 083-2020-PCM y N° 094-2020-PCM se declaró el Estado de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

De otro lado, mediante la Resolución Ministerial N° 103-2020-PCM, se aprobaron los “Lineamientos para la atención a la ciudadanía y el funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo, durante la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria producida por el COVID-19 en el Perú, en el marco del Decreto Supremo N° 008-2020-SA”.

Así en el punto 1 del Anexo de la aludida resolución ministerial se establece que las entidades deben priorizar, entre otros, aspectos tales como el uso de mecanismos no presenciales de atención, estableciéndose un aforo máximo en los locales y áreas para establecer medidas de sanidad y acondicionamiento necesario.

³ Cabe resaltar que el presente tema se circumscribe a los escritos que contienen el recurso de apelación presentados a través de mesas de partes virtuales y no a los presentados en original a través de mesas de partes físicas, los que deben ser elevados al Tribunal Fiscal en original, en el expediente de apelación, junto con todos sus antecedentes.

⁴ La suspensión también es aplicable al caso de recursos de apelación presentados directamente ante el Tribunal Fiscal, a través de su mesa de partes virtual y que son remitidos a la Administración Tributaria. En tal sentido, una vez elevado el recurso, no se declarará la nulidad del concesorio de apelación si no obra en el expediente el original del recurso cuya reproducción se presentó mediante la referida mesa de partes virtual.

En el numeral 3.1. del punto 3 del citado Anexo, se prevé como lineamiento referido a la atención a la ciudadanía y al funcionamiento de las entidades establecer, promover y difundir la mejora o implementación de diversos canales de atención y entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, priorizando la adopción de canales telefónicos y digitales, a fin de evitar la aglomeración de ciudadanos en las instalaciones de las entidades, para lo cual se podrán dictar disposiciones específicas en el marco de la facilitación administrativa. Asimismo, el numeral 3.2 indica como lineamiento la evaluación e implementación, de forma progresiva, de la digitalización de trámites a través de ventanillas virtuales, a fin de reducir el traslado de la ciudadanía a las entidades públicas.

En relación con la atención a la ciudadanía, el numeral 3.13 del punto 3 del mismo anexo establece como lineamiento la variación o ampliación de los horarios de atención de la entidad, así como la posibilidad de establecer que las mismas se realicen previa cita, entre otros mecanismos, a fin de evitar aglomeraciones de personas en las instalaciones de las entidades.

Concordante con lo expuesto, el artículo 16 del Decreto Supremo N° 094-2020-PCM, publicado el 23 de mayo de 2020, establece que las entidades del Sector Público de cualquier nivel de gobierno, podrán reiniciar actividades hasta un cuarenta por ciento (40%) de su capacidad, para lo cual adoptarán las medidas pertinentes para el desarrollo de las mismas y la atención a la ciudadanía, salvaguardando las restricciones sanitarias y el distanciamiento social, priorizando en todo lo que sea posible el trabajo remoto, implementando o habilitando la virtualización de trámites, servicios u otros, así como estableciendo, si fuera el caso, variación o ampliación de horarios de atención de la entidad.

En relación con la recepción de información o documentación por transmisión de datos a distancia, el numeral 134.2 del artículo 134 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, prevé que: “*Siempre que cuenten con sistemas de transmisión de datos a distancia, las entidades facilitan su empleo para la recepción de documentos o solicitudes y remisión de sus decisiones a los administrados*”. Asimismo, el numeral 134.3 establece que: “*Cuando se emplean medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito o la resolución respectiva, con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil*”.

Al respecto, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, ha dispuesto: “*...la suspensión hasta el 31 de diciembre del año 2020 de la aplicación del numeral 123.3 del artículo 123 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo referido a la obligación de la presentación física del escrito o documentación por parte de los administrados. Cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad*”. Asimismo, se ha establecido que “*Dicha suspensión puede ser prorrogada mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros para fines de simplificación administrativa, gobierno digital o transformación digital del Estado*”.

En relación con los recursos de apelación, de acuerdo con el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, de 2 de setiembre de 2004: “*No procede que el Tribunal Fiscal resuelva los recursos de apelación y queja así como las solicitudes de ampliación, corrección o aclaración tratándose de expedientes en los que sólo consta copia simple o certificada de los referidos recursos o solicitudes, con excepción de aquellos expedientes desglosados, modificados o reconstruidos, declarando nulo el concesorio de apelación en aquellos casos en que no obre en el expediente el referido original*”, con lo cual, si la Administración Tributaria recibe un recurso de apelación físico en original⁶, corresponde que ello sea elevado al Tribunal Fiscal, esto es, no procede elevar una copia de dicho escrito.

⁵ Artículo 123 del texto original de la Ley N° 27444.

⁶ Se hace referencia al escrito en papel que contiene el original del recurso de apelación. Al respecto, el artículo 125 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (artículo 114 de la Ley N° 27444, ley en la que, entre otras, fundamentó el citado Acuerdo de Sala Plena) establece que: “*125.1 El escrito es presentado en papel simple acompañado de una copia conforme y legible, salvo que fuere necesario un número mayor para notificar a terceros. La copia es devuelta al administrado con la firma de la autoridad y el sello de*

Ahora bien, debe considerarse el contexto de emergencia sanitaria y las normas antes citadas, conforme con las cuales, a fin de resguardar la salud de los ciudadanos y del personal de las entidades del Sector Público, debe procurarse la virtualización de trámites para evitar el contacto físico y la aglomeración de personas en los locales de dichas instituciones. Sobre el particular, diversas Administraciones Tributarias han implementado mecanismos para la recepción de documentos por parte de los administrados, utilizando medios de transmisión a distancia, tales como mesas de partes virtuales, a través de la que se vienen recibiendo, entre otros, recursos de apelación a ser elevados al Tribunal Fiscal, siendo que para tal efecto, el administrado hace una reproducción⁷ del original de dicho recurso⁸, por lo que el documento que se recibe y que luego es remitido al Tribunal Fiscal no constituye el original sino una reproducción de aquél.

Sobre el particular, considerando las normas citadas, en especial, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, el contexto de emergencia y teniendo como antecedente el Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2020-06⁹, corresponde suspender el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14 en el caso de recursos de apelación que se reciban por las Administraciones Tributarias a través de mesas de partes virtuales, que consisten en una reproducción del original del recurso de apelación¹⁰, de modo tal que no se procederá a declarar la nulidad del concesorio en dichos casos¹¹.

En efecto, considerando lo previsto la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, no podría esperarse hasta el 31 de diciembre de 2020 a fin de efectuar un requerimiento para que se presente el original del recurso de apelación puesto que el Código Tributario establece un plazo máximo para que la Administración Tributaria eleve el expediente de apelación que cumple los requisitos de admisibilidad.

De otro lado, debe precisarse que la Administración, al elevar los expedientes de apelación, debe tener en consideración que las piezas procesales deben estar reunidas en un solo expediente, esto es, no pueden tramitarse en forma separada algunas piezas en forma física¹² y otras en forma electrónica¹³. Por consiguiente, a fin de contar con un solo expediente que reúna todas las piezas procesales, es necesario que la Administración proceda a imprimir los documentos que ingresaron por la mesa de partes virtual y los agregue al expediente junto con todos sus antecedentes a efecto de su elevación, conformando un único expediente.

Asimismo, en forma excepcional, considerando que el Tribunal Fiscal es competente para conocer apelaciones relacionadas con tributos municipales a nivel nacional, así como la

recepción que indique fecha, hora y lugar de presentación. 125.2 El cargo así expedido tiene el mismo valor legal que el original”.

⁷ Por ejemplo, escaneándolo para obtener un archivo digital.

⁸ Cuando se haga referencia al original del recurso de apelación, se alude al escrito en papel que contiene el recurso de apelación.

⁹ Mediante el que se suspendió el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14 en lo referido a quejas y solicitudes de ampliación, corrección y aclaración presentados a través de la mesa de partes virtual del Tribunal Fiscal (que no constituyan originales firmados digitalmente).

¹⁰ Es necesario precisar que el presente acuerdo se circunscribe a los escritos que contienen el recurso de apelación presentados a través de mesas de partes virtuales y no a los presentados en original a través de mesas de partes físicas, los que deben ser elevados al Tribunal Fiscal en original, en el expediente de apelación, junto con todos sus antecedentes.

¹¹ En tal sentido, en estos casos no se aplicará el acápite N° 55 del Glosario de Fallos empleados en las Resoluciones del Tribunal Fiscal (aprobado por Acta de reunión de Sala Plena N° 2009-19 y modificado por Actas de Reunión de Sala Plena N° 2010-06, N° 2013-31, N° 2014-22, N° 2015-01, N° 2016-04, N° 2017-05 de 24 de marzo de 2017 y 2019-13) ni se resolverá de forma unipersonal conforme con el Acuerdo de Sala Plena N° 2012-18 de 17 de setiembre de 2012.

¹² Documentos físicos que existían antes de la presentación de la apelación por la mesa de partes virtual.

¹³ Esto es, la apelación que ingresó por mesa de partes virtual. En cuanto al expediente, cabe indicar que el numeral 161.1 del artículo 161 del citado TUO dispone que sólo puede organizarse un expediente para la solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver. Por su parte, el numeral 163.2 del artículo 163 del mismo TUO establece que todas las actuaciones deben foliarse, manteniéndose así durante su tramitación. Asimismo, el numeral 164.1 del artículo 164 del referido TUO establece que el contenido del expediente es intangible, no pudiendo introducirse enmendaduras, alteraciones, entrelineados ni agregados en los documentos, una vez que hayan sido firmados por la autoridad competente. De ser necesarias, deberá dejarse constancia expresa y detallada de las modificaciones introducidas.

situación de emergencia que afronta el país, lo que impide en muchos casos que municipalidades de provincias y distritos cumplan con la elevación del expediente de apelación en el plazo establecido por el artículo 146 del Código Tributario, éstas podrán digitalizar dichos expedientes y remitirlos a través de la mesa de partes virtual del Tribunal Fiscal, siempre que se cumplan los requisitos de dicha mesa de partes que se encuentran publicados en la página web del Tribunal Fiscal.

V. PROPUESTA A VOTAR

PROPUESTA ÚNICA

Se suspende el primer párrafo del Acuerdo contenido en el Acta de Sala Plena N° 2004-14, de 2 de setiembre de 2004, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el caso de recursos de apelación que se presenten por mesas de partes virtuales de la Administración Tributaria¹⁴.

¹⁴ La suspensión también es aplicable al caso de recursos de apelación presentados directamente ante el Tribunal Fiscal, a través de su mesa de partes virtual y que son remitidos a la Administración Tributaria. En tal sentido, una vez elevado el recurso, no se declarará la nulidad del concesorio si no obra en el expediente el original del recurso cuya reproducción se presentó mediante la referida mesa de partes virtual.

ANEXO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO TRIBUTARIO, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 133-2013-EF Y MODIFICATORIAS.

Artículo 92.- DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

“Los administrados tienen derecho, entre otros a (...)

e) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que sea parte así como la identidad de las autoridades de la Administración Tributaria encargadas de éstos y bajo cuya responsabilidad se traten aquéllos”.

Artículo 131.- PUBLICIDAD DE LOS EXPEDIENTES

“Tratándose de procedimientos contenciosos y no contenciosos, los deudores tributarios o sus representantes o apoderados tendrán acceso a los expedientes en los que son parte, con excepción de aquella información de terceros que se encuentra comprendida en la reserva tributaria. (...)"

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS

Artículo 134.- Recepción por transmisión de datos a distancia

“134.1 Los administrados pueden solicitar que el envío de información o documentación que le corresponda recibir dentro de un procedimiento sea realizado por medios de transmisión a distancia, tales como correo electrónico o facsímil.

134.2 Siempre que cuenten con sistemas de transmisión de datos a distancia, las entidades facilitan su empleo para la recepción de documentos o solicitudes y remisión de sus decisiones a los administrados.

134.3 Cuando se emplean medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito o la resolución respectiva, con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil”.

Artículo 161.- Regla de expediente único

“161.1 Sólo puede organizarse un expediente para la solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver...”.

Artículo 164.- Intangibilidad del expediente

“164.1 El contenido del expediente es intangible, no pudiendo introducirse enmendaduras, alteraciones, entrelineados ni agregados en los documentos, una vez que hayan sido firmados por la autoridad competente. De ser necesarias, deberá dejarse constancia expresa y detallada de las modificaciones introducidas....”

Decreto Supremo N° 94-2020-PCM

Artículo 2.- Prórroga del Estado de Emergencia Nacional

“Prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM y N° 083-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-

2020-PCM, N° 068-2020-PCM, N° 072-2020-PCM y N° 083-2020-PCM, a partir del lunes 25 de mayo de 2020 hasta el martes 30 de junio de 2020; y, dispóngase el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19”.

Decreto Supremo N° 094-2020-PCM

Artículo 16.- De las actividades del Sector Público y la atención a la ciudadanía

“Las entidades del Sector Público de cualquier nivel de gobierno, podrán reiniciar actividades hasta un cuarenta por ciento (40%) de su capacidad en esta etapa, para lo cual adoptarán las medidas pertinentes para el desarrollo de las mismas y la atención a la ciudadanía, salvaguardando las restricciones sanitarias y el distanciamiento social, priorizando en todo lo que sea posible el trabajo remoto, implementando o habilitando la virtualización de trámites, servicios u otros, así como estableciendo, si fuera el caso, variación o ampliación de horarios de atención de la entidad...”.