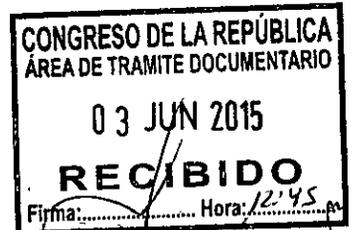


Proyecto de Ley N° 4565/2014-CR



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 157° DEL T.U.O. DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista Javier Bedoya de Vivanco, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política, presentan el siguiente proyecto de ley:

### PROYECTO DE LEY

#### LEY QUE MODIFICA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 157° DEL T.U.O. DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

##### Artículo 1°.-

Modifícase el último párrafo del artículo 157° del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado mediante Decreto Supremo No. 135-99-EF, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“(...)

La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa. De modo excepcional, la Administración Tributaria podrá impugnar la Resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que dicha resolución **contravenga flagrantemente la Constitución, las leyes y/o las normas reglamentarias, y siempre que genere agravio al interés público.** Tratándose de tributos administrados por la SUNAT, para que proceda la acción el Superintendente Nacional debe previamente emitir resolución motivada en la que identifique el vicio legal del que adolece la Resolución del Tribunal Fiscal y el agravio que ésta genera al interés público. Tratándose de tributos administrados por otras entidades públicas, la acción procederá en la medida que se cumplan los requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley No. 27584.”

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

## PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 157° DEL T.U.O. DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El texto original del artículo 157° del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo No. 135-99-EF, publicado el 19 de agosto de 1999, no regulaba la posibilidad de que la Administración Tributaria interponga acción contenciosa administrativa contra lo resuelto por el Tribunal Fiscal.

Fue recién el 5 de febrero del 2004, a través del Decreto Legislativo No. 953 -norma que modificó el Código Tributario- que se posibilita tal acción a la Administración Tributaria. En efecto, el segundo párrafo del artículo 157°, en virtud de esta modificación, quedó redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 157.- DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA*

*(...)*

*La demanda podrá ser presentada por la Administración Tributaria, previa autorización del Ministro de Economía y Finanzas tratándose de SUNAT, o por el deudor tributario ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva, dentro del término de tres (3) meses computados, para cada uno de los sujetos antes mencionados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución debiendo tener peticiones concretas.” (subrayado nuestro)*

Como se advierte, si bien la Administración Tributaria estaba facultada, a interponer acción contencioso administrativa contra lo resuelto por el Tribunal Fiscal, esta acción debía ser autorizada, de manera previa, por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Dicha modificación no sólo proclamó el carácter excepcional de la legitimidad para obrar activa de la Administración Tributaria, sino que, además, en resguardo de la seguridad jurídica, aseguró que las acciones interpuestas por la Administración Tributaria deban pasar por un previo filtro, en el que se analice el agravio de la Resolución emitida por el Tribunal Fiscal.

Sin embargo, el artículo 157° fue posteriormente modificado en varias ocasiones, siendo la última de ellas la ocurrida con el Decreto Legislativo No. 981, publicado el 15 de marzo de 2007. El último párrafo del texto actual del artículo bajo comentario establece lo siguiente:

*“La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa. De modo **excepcional**, la Administración Tributaria podrá impugnar la resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que la resolución del Tribunal Fiscal incurra en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.”*  
(subrayado nuestro)

Tal y como se observa, la norma señala expresamente que la Administración Tributaria no tiene legitimación para obrar activa y que sólo de manera excepcional podrá impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal. Sin embargo, no se estableció un filtro previo para que lo excepcional no se convierta en regular u ordinario.

Esta excepcionalidad, en la práctica, viene siendo ejercida por los Procuradores de la SUNAT, quienes actuando en representación de la Administración Tributaria, accionan usualmente sin satisfacer requisitos o la acreditación previa. Estas demandas en algunos casos se interponen sin sustento legal e incluso en casos en los que los montos involucrados son de muy poca relevancia.

Estando a la naturaleza excepcional de la legitimidad para obrar de la SUNAT, y a falta de una disposición en el Código Tributario que contemple algún tipo de filtro, corresponde al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo suplir ese vacío y exigir a la entidad que cumpla los requisitos generales de procedencia previstos en el artículo 13° del T.U.O. de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo No. 27584, aprobado por Decreto Supremo No. 013-2008-JUS, según el cual “(...) También tiene legitimidad para obrar activa la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa.”

Bajo esa óptica, el Poder Judicial únicamente debería reconocer legitimidad para obrar a la SUNAT, de modo excepcional, si es que dicha entidad cumple con adjuntar a su demanda: *i)* copia de la resolución expedida por la autoridad competente de la SUNAT, justificativa de la interposición de la demanda; y *ii)* que en la citada resolución se identifique no solo la supuesta ilegalidad administrativa que se imputa al acto en cuestión, sino también el agravio que éste causa al interés público.

Sin embargo, a la fecha no existe un criterio definido y uniforme en la jurisprudencia, que recoja o niegue esta tesis<sup>1</sup>. En ocasiones los jueces han amparado la posición

<sup>1</sup> Ejecutoria CAS No. 2242-2004 publicada el 3 de octubre de 2006 en el Diario Oficial El Peruano; Ejecutoria de la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia recaída en el Expediente No. 1266-2007; Sentencia de la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia recaída en el Expediente No. 376-2007; Sentencia de la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia recaída en el Expediente No. 317-2004.

a favor del contribuyente (al plantearse excepciones), pero en otras los jueces han llegado a reconocerle a la SUNAT una legitimidad para obrar como titular de derechos o intereses subjetivos que resultarían afectados por la Resolución del Tribunal Fiscal, sin ser exigible la resolución motivada previa. Esta última interpretación la consideramos errada, pues la legitimidad excepcional de SUNAT radica en su condición de garante de la legalidad y del interés público sólo en aquellos casos en que sea patente el vicio de nulidad que aqueja al acto. Por su parte, la contradicción que existe en el criterio de los jueces para reconocer o no legitimidad para obrar activa a la Administración ha generado que el contribuyente se encuentre muchas veces en una situación de inseguridad jurídica al no tener certeza de si su posición será reconocida o no.

Dada la indefinición que aún existe en la jurisprudencia, resulta conveniente modificar el artículo 157° del Código Tributario, de manera que se establezca un mecanismo que asegure el carácter excepcional de la legitimidad para obrar de la Administración Tributaria, carácter que, como ya se ha anotado, se ha visto reflejado en las versiones anteriores del artículo, en que siempre la intención ha sido la de limitar el accionar de la Administración, lejos de otorgarle total libertad para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal.

### **CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL**

La iniciativa legislativa propuesta tiene concordancia y sustento en la Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente, que establece el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento de los servicios públicos.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

#### ***Beneficios***

La iniciativa legislativa, de ser aprobada, otorgará mayor seguridad jurídica y certeza del derecho, ya que otorga predictibilidad a la actuación judicial, valor deseable en cualquier ordenamiento jurídico.

En términos económicos, de manera indirecta la iniciativa legislativa es beneficiosa porque podría evitar que el Estado incurra en gastos innecesarios dado que sólo se activará la maquinaria judicial en casos específicos razonablemente evidentes y justificados, es decir, cuando las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal contravengan la normativa y se genere agravio al interés público.

## Costos

En términos económicos, la propuesta no implica costo al Tesoro Público, ya que no se propone la creación de nuevas partidas en el Presupuesto Público, ni transferencias de recursos, en concordancia con las normas vigentes.

Los costos indirectos podrían ser los de actualización a los funcionarios correspondientes sobre la nueva normativa.

## EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse la presente iniciativa legislativa, se modificará un párrafo de un artículo del Código Tributario, en específico el artículo 157, de modo que se establezca que para impugnar judicialmente por la vía contencioso administrativa una Resolución del Tribunal Fiscal, es requisito o prerequisite que el Superintendente Nacional de SUNAT deba emitir resolución al respecto, motivada en un vicio legal de la Resolución del Tribunal Fiscal, y en agravio al interés público.

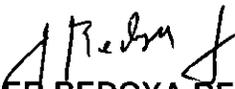
T.U.O. DEL CÓDIGO TRIBUTARIO	PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 157.- DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA</p> <p>La resolución del Tribunal Fiscal agota la vía administrativa. Dicha resolución podrá impugnarse mediante el Proceso Contencioso Administrativo, el cual se regirá por las normas contenidas en el presente Código y, supletoriamente, por la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.</p> <p>La demanda podrá ser presentada por el deudor tributario ante la autoridad judicial competente, dentro del término de tres (3) meses computados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución debiendo contener peticiones concretas.</p> <p>La presentación de la demanda no interrumpe la ejecución de los actos o resoluciones de la Administración Tributaria.</p>	<p>Artículo 157.- DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA</p> <p>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.</p> <p>La demanda podrá ser presentada por el deudor tributario ante la autoridad judicial competente, dentro del término de tres (3) meses computados a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la resolución debiendo contener peticiones concretas.</p> <p>La presentación de la demanda no interrumpe la ejecución de los actos o resoluciones de la Administración Tributaria.</p>

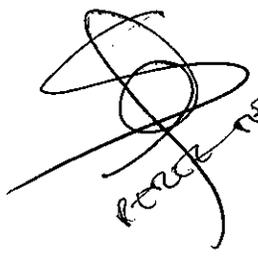
La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa. De modo excepcional, la Administración Tributaria podrá impugnar la resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que la resolución del Tribunal Fiscal incurra en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La Administración Tributaria no tiene legitimidad para obrar activa. De modo excepcional, la Administración Tributaria podrá impugnar la Resolución del Tribunal Fiscal que agota la vía administrativa mediante el Proceso Contencioso Administrativo en los casos en que dicha resolución **contravenga flagrantemente la Constitución, las leyes y/o las normas reglamentarias, y siempre que genere agravio al interés público.** Tratándose de tributos administrados por la SUNAT, para que proceda la acción el Superintendente Nacional deberá previamente emitir resolución motivada en la que identifique el vicio legal del que adolece la Resolución del Tribunal Fiscal y el agravio que ésta genera al interés público. Tratándose de tributos administrados por otras entidades públicas, la acción procederá en la medida que se cumplan los requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley No. 27584.

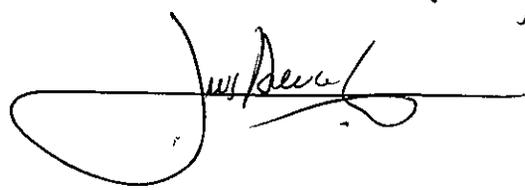
Lima, 28 de mayo del 2015

  
**Luis Iberico Núñez**  
Vocero

  
**JAVIER BEDOYA DE VIVANCO**  
Congresista de la República

  
RECEBIDO

  
Cuypalant  
GARCERAN

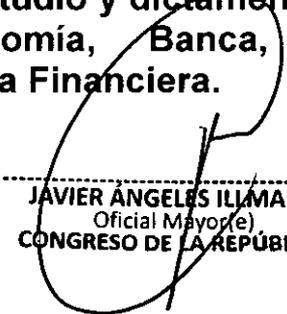






**4565/2014-CR**

**Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4565 para su estudio y dictamen, a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.**

  
-----  
**JAVIER ÁNGELIS ILLMANN**  
Oficial Mayor(e)  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**