

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

Buenos Aires, 28 de febrero de 2020.-

Señor
Ministro de Economía
Dr. Martín M. Guzmán
S _____ / _____ D

Ref. Expediente Electrónico – Plataforma TAD en Procedimientos frente al Tribunal Fiscal de la Nación.
Inconvenientes – propuestas de mejora

De nuestra consideración:

Me dirijo a Ud. en el carácter de Presidente del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros (IAEA), en relación con la implementación obligatoria del Expediente Electrónico (EE) a través de la herramienta denominada plataforma TAD (Trámite A Distancia) para los procedimientos en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación,

El Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, concentra desde 1970 a destacados especialistas en la materia aduanera. Nuestra institución ha sido miembro permanente, desde su creación, del Consejo Consultivo Aduanero; participa oficialmente de los Espacios de Diálogo Aduanero implementados por la Administración Federal de Ingresos Públicos y participó de la Comisión Especial de Normativa Aduanera (Disposición AFIP 128/2014). Desde 2008 conforma el Capítulo Nacional de la Academia Internacional de Derecho Aduanero (International Customs Law Academy), que fuera fundada en la ciudad de Barcelona en septiembre de 2007, por especialistas aduaneros de diferentes países del mundo, entre los cuales se contaron socios fundadores pertenecientes a nuestra institución.

Dentro de los objetivos establecidos en el estatuto fundacional del Instituto, se contempla el de hacer conocer su opinión para mejorar las reglas y procedimientos sobre temas de relacionados con el derecho aduanero, lo que justifica esta presentación.

Atento a que la mayoría de los miembros de nuestra institución son usuarios del sistema electrónico establecido para el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación, es nuestro deber hacer conocer a las Autoridades de la Nación determinadas características del mismo que generan cierta inseguridad jurídica y pueden afectar el debido proceso adjetivo amparado por el art. 1° inciso f) de la Ley Na-

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

cional de Procedimientos Administrativos (LNPA) y que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación considera protegida en el art. 18 de nuestra Constitución Nacional.

Como Ud. sabrá, mediante el decreto 561/2016 se dispuso la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica –GDE- como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de todas las actuaciones y expedientes del sector público, aclarándose, además, que el mentado sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

Otras normas complementaron su utilización y el propio Tribunal Fiscal mediante Acordada N°1/2019 dispuso adecuaciones para que el EE pudiera implementarse en los acotados plazos que exigía el Ministerio de Modernización actualmente inexistente.

La finalidad buscada era y es, sin duda, una aspiración altamente loable toda vez que no puede desconocerse el proceso de despapelización que en el mundo propugnan las administraciones más avanzadas así como el uso de tecnologías de la información que permitan hacer más eficiente y ágil la tramitación de los expedientes.

Sin embargo, varias son las inquietudes que los miembros de este Instituto han hecho llegar a esta Presidencia así como a la del Tribunal Fiscal para su planteo al Sr. Ministro, más específicamente en lo que se refiere a la tramitación de causas ante el Tribunal Fiscal, órgano descentralizado pero dentro de la órbita de ese Ministerio a su cargo.

A continuación le hacemos llegar las siguientes reflexiones así como la disposición de esta institución y sus miembros para aportar lo que estuviera a nuestro alcance para mejorar el sistema.

1°) El TAD no fue creado originalmente para ser aplicados a procedimientos jurisdiccionales:

El TAD fue originalmente diseñado para que un sujeto –el ciudadano o contribuyente- haga pedidos o canalice trámites que son resueltos por el organismo de turno. Si bien puede en apariencia pensarse que interactúan dos personas –el requirente y el organismo del estado requerido- lo cierto es que se simplifica en que alguien solicita y otra parte contesta. Es un procedimiento concebido para ser aplicado para generar actos de la llamada administración “activa”, esto es aquella cuya actividad es acción y ejecución. Ella debe ser distinguida de la actividad “jurisdiccional” de la administración, que decide cuestiones promovidas por los administrados que, en el orden normal le corresponderían a los jueces (Diez, Manuel M., “Derecho Administrativo”, Bs. As., T° I p. 266; Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, Bs. As., T° I, p. 86).

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

El Tribunal Fiscal de la Nación sustancia procedimientos de naturaleza jurisdiccional (también denominados contenciosos), en los cuales hay al menos dos partes con intereses opuestos, uno de los cuales es la AFIP, y en los que se deben resolver conflictos que involucran a los derechos subjetivos de los administrados. En estos procedimientos nuestra Constitución y sus leyes reglamentarias básicas exigen que se respete el “debido proceso adjetivo” contemplado en el art. 18 de la Constitución Nacional y reglamentado en el art. 1° inciso f) y normas concordantes de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, con la finalidad de cumplir con el afianzamiento de la justicia que establece nuestro preámbulo constitucional.

La necesidad de contemplar el criterio de la verdad objetiva por un tribunal imparcial requiere de reglas de procedimiento que aseguren que el administrado tenga acceso a las notificaciones, argumentaciones y pruebas ofrecidas por la contraparte, así como a las providencias, autos interlocutorios y resoluciones que se van sucediendo a medida que avanza el expediente, de manera que pueda tener el tiempo necesario para argumentar o recurrir de aquellos actos que considerare ilegítimos. Son formas imprescindibles para garantizar el principio constitucional de la defensa en juicio. Sin embargo las características del actual sistema no permiten que esas garantías puedan cumplirse adecuadamente.

En los procedimientos ante el Tribunal Fiscal cada parte hace sus presentaciones, acompañando la prueba documental y ofreciendo la restante. Existen contestaciones de la demanda y agregación de expedientes administrativos —en la mayoría de los casos no digitalizados— así como diversas vistas. Como ejemplo, en los procedimientos para infracciones aduaneras usualmente interviene el importador o exportador, pero a veces también el despachante de aduanas, el transportista y la compañía de seguros, cada uno con sus argumentos, sus defensas, sus abogados y sus pruebas. En el medio, el Tribunal debe recibir toda esa información y procesarla.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema implementado por el Poder Judicial, ciertamente mucho más amigable para los litigantes que el impuesto por el Expediente Electrónico que nos ocupa, cada presentación, movimiento o incluso pase interno, se corresponde con un archivo que debe ser abierto. No existe la posibilidad de ver el “expediente” como un todo, en “formato libro”, pasando las hojas y presentaciones en el orden que han sido presentadas, lo que dificulta grandemente su seguimiento, o, como en el sistema del Poder Judicial, como un resumen con títulos de cada movimiento. También así el foliado o la cita de documentos agregados por otras partes en el litigio se torna engorroso.

Sería de gran importancia poder lograr una “vista” más cercana a lo que se obtiene del sistema del Poder Judicial de la Nación, aunque con necesarias adaptaciones de conformidad con las circunstancias.

2°) Las notificaciones en el TAD:

Tratándose de procedimientos reglados, las actuaciones ante el Tribunal Fiscal prevén plazos perentorios para las presentaciones, vistas, contestaciones y even-

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

tuales apelaciones. En este escenario la certeza que debe garantizar cada notificación debe ser indiscutible, debiéndose extremar que el conocimiento de los actos que se pretenden anotar sean efectivamente conocidos.

El sistema de notificación en el TAD se limita a "subir" el acto a notificar a la plataforma y no resulta sencilla para el usuario su identificación.

Pese a estar diseñado para trámites no jurisdiccionales, a estos fines resulta más eficiente el mecanismo implementado por la AFIP-DGA para las notificaciones a través del Sistema de Comunicación y Notificación Electrónica Aduanera (SICNEA) que exige, para tener por notificado el acto, que el administrado haya "abierto" el archivo, estableciendo medios alternativos en el caso en que esa apertura no se realizara. De esa manera se contempla en el SICNEA la actividad volitiva de anoticiamiento contra la opción de tener por notificado automáticamente al administrado imponiendo un deber de abrir todos los días el sistema, como lo exige actualmente el TAD, sin que ello, por otra parte, constituya una obligación legal, afectando el principio de libertad del art. 19 de nuestra Constitución Nacional.

3°) La omisión de contemplar problemas en el sistema:

Como el mecanismo fue creado originalmente para la administración activa comprometida con tareas de ejecución administrativa, el TAD no brinda importancia, y por ende no contempla casos que son de suma trascendencia tratándose de un litigio entre partes opuestas.

Tengamos en cuenta que en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal existen plazos perentorios, esto es, aquéllos cuyos vencimientos hacen caer el derecho del administrado a producir en el futuro el acto procesal no cumplido en término; lo que puede implicar que al no enterarse de la notificación puede traer aparejada, como consecuencia, la pérdida del derecho de fondo de que se trata.

Si sucediera que el sistema de Expediente Electrónico se "cayera" (dejara de funcionar), lo que es bastante común en estos tiempos, no se ha previsto que se puedan hacer valer las presentaciones en soporte papel que el interesado pudiera efectuar ante la mesa de entrada. Esto ha sido contemplado ante el Poder Judicial, con el fin de garantizar un procedimiento transparente y objetivo que no dé lugar al cercenamiento del derecho de defensa en juicio y el debido proceso.

No desconocemos que los jueces del Tribunal Fiscal haciendo uso de sus facultades para respetar el mandato constitucional, han generado un mecanismo pretoriano, consistente en la justificación mediante copias de las pantallas respectivas que el sistema "está caído" a fin de conceder una prórroga o ampliación del plazo originario.

No obstante, debe haber reglas expresas que contemplen estas situaciones otorgando certeza a los derechos de las partes en pugna.

4°) Omisión de considerar la complejidad de la producción de la prueba:

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

La mayoría de los litigios requieren de la producción de prueba que, a veces es voluminosa, incluyendo copias completas de destinaciones aduaneras de importación o exportación, con sus respectivas facturas, certificados de origen, documentos de transporte, etcétera; o en el caso de las destinaciones de importación temporal, documentación que involucra descargas de los insumos importados en 10, 20 ó 30 destinaciones de exportación definitiva que deben compaginarse para llegar a una conclusión. En los casos de pruebas periciales, la presentación de estados contables, libros, certificaciones profesionales, certificados de origen y largos cuestionarios a ser contestados por los peritos también implica una cantidad de fojas que, al igual que en los casos anteriormente mencionados, no siempre son reflejados de manera ordenada por captación en la vía informática.

Los documentos pueden no aparecer o, si aparecen, no suelen encontrarse presentados de manera ordenada, no sabiéndose a ciencia cierta si uno está mirando la foja 1, la foja 15 ó la foja 20 del mismo documento, obrando a veces algunas fojas de un documento mezcladas con las de otro documento; esforzándose para determinar dónde están las demás. Estas situaciones en vez de ahorrar tiempo, producen el efecto contrario.

El orden es imprescindible no sólo para saber qué es lo que está agregado en autos sino, también, para posibilitar su comprensión. Debe contemplarse un sistema que permita "armar" el expediente dando coherencia al conjunto de fojas y permitiendo el entendimiento y penetración de la atención en el caso, pues parte del mismo es en soporte digital o electrónico y parte en soporte papel. Tanto el sistema del SICNEA de la AFIP-DGA para las notificaciones como el sistema del Poder Judicial para ordenar la foliatura del expediente brindan soluciones más amigables para los profesionales y brindan una visión más realista del estado del procedimiento.

5º) Incompatibilidad entre el TAD y el sistema PJJ necesario para las apelaciones:

En los casos en que las resoluciones del Tribunal Fiscal son apeladas ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, el Expediente Electrónico debe "imprimirse" porque el sistema implementado por el Poder Judicial de la Nación (PJJ) es una suerte de sistema mixto, en el que conviven el expediente papel (que es el expediente propiamente dicho) con la tecnología reflejada en un expediente "mellizo" en la pantalla. Lo que van a ver los jueces de la alzada debe ser fiel reflejo de lo que se fue acumulando en la etapa del Tribunal Fiscal y, por lo tanto, será tarea de los litigantes vigilar que se encuentren todas las fojas correspondientes y en el orden que los documentos se fueron incorporando y las providencias se fueron dictando.

Esta dicotomía de sistemas, en aquellos supuestos en que finalmente deba imprimirse lo actuado mediante el Expediente Electrónico para su remisión a la justicia, neutraliza el esfuerzo de haberlo tramitado previamente en formato digital.

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ADUANEROS

6°) Conclusión y petitorio:

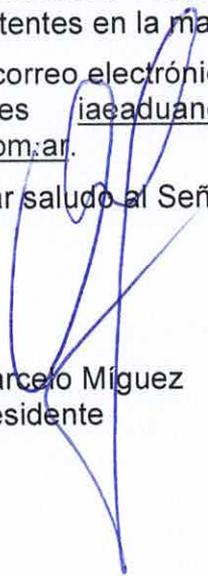
Sin perjuicio de la posible existencia de otras circunstancias que podrían ser mejoradas, intentamos con la descripción realizada brindar un panorama de la desalentadora situación transmitida por los usuarios a esta Institución, no sólo para los letrados de ambas partes (administrados y AFIP), sino también para los vocales que deben estudiar el caso y dictar sus sentencias a tenor de lo que surge del Expediente Electrónico. Entendemos que se puede trabajar para mejorar estas circunstancias con miras a proteger los derechos básicos del procedimiento.

Teniendo en cuenta que el sistema informático es un instrumento para facilitar y mejorar los procesos que establecen las leyes, su diseño debe adaptarse a la finalidad de justicia que debe preservar el procedimiento jurisdiccional para el cual es empleado, solicitamos se tengan en cuenta estos y otros inconvenientes del actual sistema de Expediente Electrónico y se proceda a analizar su reemplazo o modificación con el fin de superar las circunstancias que malogran los fines a los que debe servir.

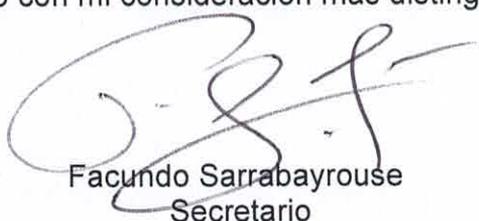
A ese fin nos ponemos a Vuestra disposición, así como también de las demás autoridades competentes en la materia, a fin de colaborar en esa tarea.

La dirección de correo electrónico institucional para cualquier contacto, comentario o consulta es iaeaduaneros@gmail.com y la del suscripto es amm@carena.com.ar.

Sin otro particular saludo al Señor Ministro con mi consideración más distinguida.



Adrián Marcelo Míguez
Presidente



Facundo Sarabayrouse
Secretario

