

Oficio de la Corte Suprema

“Oficio N° 003643

Santiago, 30 de diciembre de 2002.

Mediante oficio N° 4.021, de 20 de noviembre del año en curso, V.S. ha remitido a esta Corte Suprema, para su informe, de acuerdo con los artículos 74 de la Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, copia del proyecto de ley que tiene por objeto “fortalecer y perfeccionar la jurisdicción tributaria”, al tenor de lo expuesto en el Mensaje presidencial que dio origen a la iniciativa.

Reunida la Corte Suprema con esta fecha en Tribunal Pleno, bajo la presidencia, en calidad de subrogante, del ministro Hernán Álvarez García y con asistencia de los ministros Libedinsky, Benquis, Tapia, Gálvez, Rodríguez, Cury, Pérez, Marín, Yurac, Espejo, Medina, Kokisch, Juica, Morales y Oyarzún, acordó hacer las siguientes observaciones al referido proyecto de ley, que introduce numerosas modificaciones al Código Tributario, al Estatuto del Servicio de Impuestos Internos y al Código Orgánico de Tribunales:

I. Observación General.

En primer lugar, esta Corte debe hacer presente que estima que la vía más idónea para fortalecer la jurisdicción tributaria cuya primera instancia compete actualmente a los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos, consiste en estructurarla sobre la base de Juzgados Tributarios creados en el Poder Judicial, radicando en salas especializadas de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema, respectivamente, el segundo grado del procedimiento y la resolución de los recursos de casación correspondientes. Con ello, reitera el criterio expresado por el ministro de esta Corte que intervino en el “Comité de Expertos”, a que alude el N° 2 del párrafo I del Mensaje, que analizó las proposiciones formuladas para regular la materia, en las que la organización de la jurisdicción tributaria difería de la planteada en el proyecto remitido al Congreso Nacional, pues ésta correspondía sólo a una etapa transitoria hasta su gradual transformación en tribunales judiciales.

Los juzgados tributarios, en concepto de esta Corte, debieran constituir tribunales especiales integrados al Poder Judicial en los términos del inciso tercero del artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales, que participen de la independencia orgánica y funcional que es propia de los tribunales de justicia, con todas las características, responsabilidades y atributos que los distinguen, para conocer de los asuntos tributarios a través de un procedimiento adecuado a su naturaleza.

En tal virtud, como quiera que el proyecto establece una primera instancia en la materia a cargo de tribunales que seguirán perteneciendo administrativamente al Servicio de Impuestos Internos, de cuyas Jefaturas emanan las resoluciones objeto de las reclamaciones o denuncias que conocerán esos tribunales y que será parte en los procedimientos en que se ventilarán tales asuntos, la Corte Suprema no puede emitir un informe favorable a esta iniciativa legal.

Aun cuando el proyecto trata de corregir los defectos de que, según el Mensaje, adolece la actual jurisdicción tributaria de primera instancia, dotando a los Tribunales Tributarios que crea en el Servicio de Impuestos Internos, de mayor autonomía funcional respecto de este Organismo y haciéndoles aplicables algunas de las normas de la Carta Política y del Código Orgánico de Tribunales que rigen a los jueces del Poder Judicial (artículo 20 N°s 12 y 13), esas disposiciones no son suficientes, en opinión de esta Corte, para lograr eficazmente el propósito de organizar tribunales a cargo de la jurisdicción tributaria de primer grado, con la independencia y demás condiciones que exige el desempeño de esta función.

En efecto, aunque un órgano extraño al Poder Judicial puede ejercer jurisdicción, tal

como lo reconoce el inciso quinto del N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política, es necesario que ello se produzca en circunstancias que aseguren cabalmente a las partes o interesados en los asuntos sometidos a su conocimiento, la independencia e imparcialidad del tribunal que debe conocerlos y resolverlos, para hacer efectiva también en este punto la garantía del debido proceso que contempla ese precepto constitucional.

En ese sentido, a pesar de que el proyecto dispone, entre otras normas, que los Jueces Tributarios y Abogados Resolutores de los tribunales tributarios formarán parte de una Planta y Escalafón específicos en el Servicio de Impuestos Internos, diferenciados del personal de confianza exclusiva de su Dirección (artículo 2° N°s 8 y 9); que esos funcionarios serán designados sobre la base de ternas confeccionadas por las Cortes de Apelaciones (artículo 2° N° 6); que serán calificados por estos tribunales (artículo 2° N° 14) y que estarán sujetos a su supervigilancia, directiva, correccional y económica (artículo 2° N° 13), lo cierto es que, como se ha anotado, esos tribunales y sus dotaciones pertenecerán a un organismo que es parte interesada en los asuntos que ellos conocerán y que integra, a su vez, el Fisco, al que afectarán sus decisiones; que con arreglo a las mismas disposiciones citadas, esas ternas se formarán considerando listas de diez nombres como máximo que propondrá el Ministerio de Hacienda, previo concurso realizado por esta Secretaría de Estado y las referidas calificaciones de esos personales se efectuarán, a partir de un informe del Servicio de Impuestos Internos sobre la apreciación que le ha merecido su desempeño. Todos estos elementos pugnan, asimismo, con la independencia que debe caracterizar a un tribunal u organismo que actúa en cualquier ámbito de la jurisdicción e impide a esta Corte Suprema informar favorablemente el proyecto.

Con todo, esta Corte considera necesario referirse a otros aspectos específicos de la iniciativa que le han merecido observaciones adicionales.

II. ESPECIALIZACIÓN DE LAS CORTES DE APELACIONES.

Con el objetivo de agilizar la tramitación de las causas tributarias en segunda instancia, el proyecto consulta la designación de salas especiales en las Cortes de Apelaciones para resolver sólo esos asuntos o, cuando su cantidad no lo justifique, la destinación de una sala de dichos tribunales al conocimiento preferente de tales causas en una o más audiencias semanales, según aparece de las enmiendas que los N°s 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 4° del proyecto introducen al Código Orgánico de Tribunales.

Sobre este particular, puede hacerse presente que la especialización de salas no es novedosa en la organización del trabajo judicial. Fue implantada en la Corte Suprema por la enmienda al artículo 99 del Código Orgánico de Tribunales que aprobó el N° 8 del artículo 10 de la ley N° 19.374, de 18 de febrero de 1995, pero para todas las materias de la competencia de este Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en ese precepto legal.

En cambio, las disposiciones atinentes del proyecto determinarán solamente una especialización parcial de las Cortes de Apelaciones, que importará en la práctica preterir el conocimiento en segunda instancia de los asuntos que no son tributarios y que pueden poseer tanto o mayor interés y urgencia en su tramitación y fallo que aquellas causas.

Por ello, a juicio de esta Corte, la especialización de las salas de una Corte de Apelaciones debería establecerse respecto de toda clase de materias, de un modo flexible semejante al previsto en el citado artículo 99 del Código Orgánico de Tribunales.

III. AUMENTO DE MINISTROS Y RELADORES EN CORTES DE APELACIONES.

Por otra parte, como complemento de la medida, se incrementa en tres el número de ministros en cada una de las Cortes de Apelaciones de Santiago, San Miguel, Valparaíso y Concepción y se crean plazas de Relatores especializados en materias tributarias en las diecisiete Cortes del país. (artículo 4° N°s 1, 2 y 3)

A este respecto, es pertinente remitirse a las observaciones que hizo esta Corte al informar el proyecto que se promulgó como ley N° 19.805, de 22 de mayo de 2002, por oficio N° 3.327, de 22 de enero del mismo año, dirigido al Senado de la República, acerca de la creación de nuevos cargos de ministros, Relatores y Oficiales de Secretaría en las Cortes de Apelaciones de Santiago, San Miguel, Valparaíso y Concepción y la distribución en un mayor número de salas el funcionamiento de esos tribunales.

En dicho informe se manifestó que el considerable y progresivo aumento del ingreso de causas en las Cortes de la Región Metropolitana, que provoca demoras y entorpecimientos en su tramitación, hace necesario crear nuevos tribunales de alzada en la Región, en vez de sólo elevar las dotaciones de ministros y otros funcionarios de las actuales Cortes. Se recordó, además, que para estos efectos el Ministerio de Justicia había constituido en el año 2000 una Comisión, integrada por un ministro de esta Corte Suprema, que elaboró un anteproyecto de ley destinado a organizar más Cortes en la Región Metropolitana y que no fue sometido hasta la fecha al Parlamento.

El nuevo incremento de ministros y relatores en esos tribunales que consulta el presente proyecto, puede facilitar su especialización en materias tributarias, pero vendrá a agudizar las serias dificultades que origina el excesivo número de Magistrados de esos tribunales, en el ejercicio de sus presidencias, en el trabajo en plenos, en las actividades de auxiliares, abogados y apoderados, en la atención del público y en los demás aspectos de su operación. Estos inconvenientes se corregirían significativamente con la creación de más Cortes de Apelaciones en la Región Metropolitana, sin que la futura aplicación de la reforma procesal penal en ella, venga a solucionar por sí sola necesariamente las dificultades descritas, atendido el lapso que resta para hacerla efectiva, la entidad de esas dificultades y la urgencia en solucionarlas.

Se observa, por otro lado, que el proyecto no prevé aumento alguno de plazas de Oficiales de Secretaría y de Sala en las Cortes afectadas, personal indispensable para enfrentar la actividad adicional derivada de la organización de más salas en algunos de esos tribunales, lo que entrará también su actividad.

En torno a esta materia, es útil destacar que el retardo en la tramitación y decisión de los asuntos tributarios en segunda instancia, no deriva de su peculiaridad o supuesta complejidad, sino de la circunstancia de que ellos forman parte del inmenso volumen total de causas de variada índole que deben ser conocidas en las Cortes de Apelaciones, en particular de la Región Metropolitana, algunas de las cuales gozan de una preferencia análoga a las que el proyecto asigna a las tributarias.

IV. PROCEDIMIENTO.

En cuanto a las normas procesales que contiene el proyecto para la tramitación de los reclamos y demás asuntos tributarios en primera y segunda instancia, esta Corte debe señalar que, en su opinión, no debe excluirse la exigencia del patrocinio de abogado para actuar en los Tribunales Tributarios, porque, aparte que no es contraria al principio de la gratuidad de la justicia, evita la desigualdad entre las partes que produciría su eliminación, si se tiene en cuenta que el contribuyente deberá enfrentar a letrados del Servicio de Impuestos Internos o del Consejo de Defensa del Estado en esos procedimientos.

En segundo término, esta Corte estima que las disposiciones del nuevo artículo 132 del Código Tributario que sanciona el N° 21 del artículo 10 del proyecto, deberían imponer al Servicio de Impuestos Internos la obligación de allegar todos los antecedentes que obren en su poder en relación con el reclamo del contribuyente, en el plazo en que debe evacuar el traslado de esa reclamación, sin perjuicio de los informes de los funcionarios de esa repartición que contempla el inciso noveno del mismo precepto.

Esta Corte considera que, a su turno, la facultad de impetrar la medida cautelar de prohibir la celebración de actos y contratos sobre bienes o derechos específicos del

contribuyente que ha deducido el reclamo, no tendría mayor fundamento, en la medida en que es el actor y no el demandado quien puede obtener tales medidas para asegurar su pretensión en juicio, al margen de que en el cobro ejecutivo de impuestos insolutos puedan utilizarse los mecanismos necesarios para asegurar su pago.

Por último, en relación con esta materia, esta Corte puede hacer presente su criterio contrario a que las apelaciones de las sentencias de los tribunales tributarios, se tramiten en conformidad a las normas prescritas para los incidentes, según lo señala el nuevo artículo 143 del Código Tributario, sustituido por el N° 29 del artículo 10 del proyecto. En su opinión, la naturaleza y, eventualmente, la cuantía de los asuntos que serán objeto de esos recursos, justifica ampliamente que ellos se conozcan previa vista de la causa, para recibir las alegaciones que puedan hacer las partes.

V. INGRESO DE JUECES TRIBUTARIOS A CARGOS DEL ESCALAFÓN PRIMARIO DEL PODER JUDICIAL.

De la misma manera, esta Corte debe expresar su total desacuerdo con la enmienda que el N° 7 del artículo 3° del proyecto hace al artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales y que tiene por finalidad permitir que los Jueces Tributarios se incorporen a cargos de Tercera y Cuarta Categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial, en igualdad de condiciones con los magistrados del Escalafón que pueden postular a los concursos correspondientes, en conformidad con la letra b) de este precepto legal.

A juicio de esta Corte, las circunstancias de que los Jueces Tributarios que establece el proyecto sean funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, es decir, de un organismo gubernamental ajeno al Poder Judicial y que sus tareas se refieran exclusivamente al estudio y resolución de asuntos tributarios y carezcan, por ende, de la capacitación y experiencia que poseen los magistrados judiciales en el ejercicio amplio de la jurisdicción, determina que el precepto citado sea absolutamente infundado e inconveniente e implique, por otra parte, un desplazamiento injustificado de los concursos de jueces que legítimamente pueden postular a los referidos cargos para progresar en sus carreras en el Poder Judicial.

VI. APLICACIÓN GRADUAL DE LA LEY.

El artículo 1° del proyecto fija un calendario para la aplicación gradual del proyecto en las distintas regiones, que implica diferir su vigencia de uno a cuatro años, desde la fecha de la publicación de la ley en el Diario Oficial.

En concepto de esta Corte y sin perjuicio de su criterio desfavorable, en general, a la iniciativa, ese período es excesivo, si se consideran las razones y necesidades en que ella se funda y que la organización de los nuevos Tribunales Tributarios de primera instancia tendrá lugar en el mismo Servicio de Impuestos Internos en que se desarrolla actualmente esa función. Por otro lado, cabe tener presente que las acciones de capacitación y especialización que requiere la implementación de la ley bien podrían llevarse a cabo en un lapso menor, para permitir su vigencia simultánea en todo el país, evitando la aplicación de sistemas jurisdiccionales diferentes en su territorio.

VII. FINANCIAMIENTO.

El proyecto no contiene disposición alguna relativa a la forma como se financiarán los distintos gastos que irrogará su aplicación y menos indica la fuente de los recursos necesarios para hacerles frente, conforme lo establece el inciso cuarto del artículo 64 de la Constitución Política de la República.

En concepto de esta Corte, la aplicación gradual del proyecto prevista en el mencionado artículo 10 transitorio no justificaría la omisión de dicha exigencia

constitucional, sin contar, por otra parte, que las actividades de especialización y capacitación previas a que daría lugar la iniciativa importarían de inmediato gastos adicionales para las instituciones afectadas.

VIII. CONCLUSIÓN.

En síntesis, como corolario de las consideraciones precedentes, esta Corte se ve obligada a despachar el presente informe desfavorable al proyecto de ley, insistiendo en que, en su opinión, la forma como debe perfeccionarse y fortalecerse la jurisdicción tributaria reside en incorporarla al Poder Judicial. Al hacerlo, este Tribunal lamenta que no se hayan utilizado los trabajos y esfuerzos desplegados en la materia, para progresar en la dirección señalada a fin de atender las necesidades que plantea el acceso a la justicia en el campo tributario.

Ello, al margen de las observaciones específicas formuladas a ciertas normas del proyecto y que se han consignado en los acápites pertinentes de este informe.

Se deja constancia de que el ministro señor Rodríguez no suscribe la aseveración contenida en el párrafo 30 de la página 3 de este informe porque, a su entender el artículo 19 N° 3 inciso 60 de la Constitución Política de la República no permite que órganos extraños al Poder Judicial ejerzan jurisdicción. Respecto del mismo párrafo, el ministro señor Juica fue de parecer de modificar su redacción inicial, en los términos siguientes: “En efecto, aunque un órgano extraño al Poder Judicial puede ejercer jurisdicción, tal como lo dispone el artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales, sin embargo, para adecuarlo al derecho que reconoce el inciso 5° del N°3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República...”, continuando en lo restante del mismo modo en que aparece originalmente expresada la idea.

Saluda atentamente a V.S.,

(Fdo.): HERNÁN ÁLVAREZ GARCÍA, Presidente subrogante; MARCELA PAZ URRUTIA CORNEJO, Secretaria subrogante.

A LA SEÑORA PRESIDENTA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO.