

Oficio N° 16 -2016

INFORME PROYECTO DE LEY 4-2016

Antecedente: **Boletín N° 9892-07.**

Santiago, 1 de febrero de 2016.

Mediante oficio N° 344-2016, de fecha 19 de enero de 2016, el Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputados, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que “perfecciona la justicia tributaria y aduanera” (Boletín N° 9892-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de 29 de enero último, presidida por el subrogante don Milton Juica Arancibia y con la asistencia de los ministros señores Sergio Muñoz Gajardo, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Lobenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Lamberto Cisternas Rocha, Ricardo Blanco Herrera y Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo y Jorge Dahm Oyarzún, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
LEONARDO SOTO FERRADA
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**

“Santiago, uno de febrero de dos mil dieciséis.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante oficio N° 344-2016, de fecha 19 de enero de 2016, el Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputados, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que “perfecciona la justicia tributaria y aduanera” (Boletín N° 9892-07).

Cabe hacer presente que la iniciativa en cuestión fue informada previamente por esta Corte, con fecha 15 de abril de 2015, a través del Oficio N° 42-2015, expresando su opinión favorable al proyecto en relación al aumento de planta de los Tribunales Tributarios y Aduaneros; la supresión de un juez en el 4° Tribunal Tributario y Aduanero de la Región Metropolitana; la asignación de un territorio jurisdiccional común en la referida Región; las normas sobre subrogación; giro de costas; reposición administrativa; tramitación electrónica; observaciones a la prueba; modificación a las normas sobre reclamo por vulneración de derechos; el llamado a conciliación y el procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias de dinero, con las observaciones que en cada caso se mencionaron. Se pronunció desfavorablemente en lo atinente a la competencia de los Tribunales Tributarios y Aduaneros para anular actos administrativos y a la Escala de Sueldos Base Mensuales;

Segundo: Que en el informe se hace referencia al capítulo de “Antecedentes” del Mensaje de la iniciativa legal, y se señalan las consideraciones que se han tenido presentes para promoverla. Se indica en particular que este proyecto viene a complementar la Ley N° 20.322, que creó los Tribunales Tributarios y Aduaneros y estableció una justicia especializada en la materia, independiente de la Administración del Estado y sujeta a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, con la finalidad de otorgar más y mayores garantías a los contribuyentes. Las modificaciones al sistema impositivo introducidas por la Reforma Tributaria de acuerdo a la Ley N° 20.780 -prosigue el Mensaje- y la experiencia adquirida a través de la puesta en marcha de los dieciocho Tribunales Tributarios y Aduaneros, impulsan ahora al Ejecutivo a proponer modificaciones legales en favor del fortalecimiento de la institucionalidad de esta justicia especializada, para que responda eficazmente a los nuevos desafíos y necesidades que se presentarán durante los próximos años. Así las cosas, esta iniciativa legal sería parte de los compromisos asumidos entre el Ministerio de Hacienda y los

miembros de la Comisión de Hacienda del Senado, en el marco de la tramitación de la denominada Reforma Tributaria.

El Mensaje en cuestión fija tres objetivos principales para este proyecto. En primer lugar, pretende reforzar la independencia y especialidad de los Tribunales Tributarios y Aduaneros mediante un sistema de remuneraciones propio para esta judicatura y un aumento en las plantas de funcionarios de dichos tribunales que sea adecuado al número y complejidad de causas existentes y la vigencia gradual en los próximos años de las distintas medidas probadas en la Reforma Tributaria. En segundo término, propone avanzar en la especialización de esta judicatura mediante la mejora de ciertos procedimientos e incorporación de nuevas etapas que, además, otorguen mayor certeza jurídica y celeridad a los intervinientes en estos procesos. Finalmente, se proyecta establecer la tramitación electrónica de causas en los procedimientos tributarios y aduaneros que facilite el acceso oportuno a la información y genere un importante ahorro de recursos;

Tercero: Que en cuanto a las modificaciones introducidas por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en materia de *anulación de actos administrativos*, el proyecto (en su número 1 del artículo 1º) agrega un numeral al artículo 8º de la Ley N° 20.322, relativo a la competencia de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el que fuera observado por el informe precedente de la Corte, pues daba a entender que se confería competencia para anular actos administrativos originados dentro del proceso judicial de reclamación, lo que de suyo no era posible, y además, facultaba al tribunal para declarar de oficio tal nulidad, lo cual, atendida la presunción de legalidad establecida en el artículo 3º de la Ley N°19.880, impedía que un juez invalidara de oficio, afectando con ello el debido proceso.

Enmendando tal error, una indicación presidencial atendió dicha opinión, cambiando la redacción de la disposición para subsanar tal deficiencia. Sin embargo, se la desestimó en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y se efectuó una indicación al artículo original.

La formulación aprobada en la Comisión de dicho artículo¹ recoge las dos observaciones de la Corte, precisándose que la nulidad debe ser objeto de solicitud de parte y que recae sobre los actos administrativos materia de la reclamación.

Por lo demás, la conducción de la solicitud de nulidad se materializa en el precepto proyectado mediante dos figuras (“hacerse presente” o “alegarse” en la reclamación respectiva), las que, en principio, cumplen satisfactoriamente el rol de

¹ “8º. Conocer y declarar, a petición de parte, la nulidad de los actos administrativos que sean materia de una reclamación tributaria o aduanera. Para estos efectos, el vicio deberá hacerse presente o alegarse en la reclamación respectiva.”.

aumentar la competencia de los jueces tributarios y aduaneros en el sentido correcto.

No obstante lo anterior, cabe precisar que la alusión a “hacer presente” el vicio de nulidad en la reclamación, podría resultar problemática, toda vez que implica que, ejercida la reclamación por el contribuyente y dirigida en contra de un acto de la autoridad tributaria, la petición que la contendría, propia de la reclamación, no se ajustaría plenamente al propósito de la nulidad, pues, bastaría mencionar un vicio de nulidad, por ejemplo de derecho público, dentro de un capítulo de la reclamación para que el juez se pronunciara a su respecto, sin que, por insertarse en la solicitud de reclamación, se solicitara específicamente la declaración de nulidad. Este objetivo, de ampliación de la competencia del juez tributario y aduanero respecto de la nulidad de actos administrativos, se aviene mejor con la figura de “alegarse”, pues, permitiría que el juez se enfrente a una solicitud específica de nulidad, sin que pueda reprochársele *extra petita*.

Fuera de la precisión precedente, la nueva redacción de la disposición en comento, por las consideraciones efectuadas en el primer informe de la Corte, parece acertada.

Resulta importante dejar expresado que esta competencia en materia de anulación de actos administrativos está limitada única y exclusivamente a la legalidad, por estar vinculada a un aspecto de nulidad;

Cuarto: Que en cuanto a la modificación al artículo 130 del Código Tributario, referida a la tramitación electrónica de causas en los procedimientos tributarios y aduaneros, la Corte ya informó que tal iniciativa no pretende mutar la naturaleza escrita, principios o ritualidades del procedimiento actualmente vigente para la jurisdicción tributaria y aduanera, sino únicamente pasar desde un expediente físico a uno de carácter electrónico y posibilitar la presentación de escritos –como lo indica el inciso tercero del artículo en análisis propuesto– de manera remota.

Se indicó que la facultad que en dicho precepto se otorga a esta Corte para regular, vía auto acordado, ciertos aspectos de la tramitación electrónica pretendida en los Tribunales Tributarios y Aduaneros, no era clara en su redacción y se la consideró ambigua en cuanto a su extensión.

Pues bien, se ha alterado la redacción de la disposición del proyecto, salvando la ambigüedad y fijando adecuadamente la extensión del objeto de regulación vía auto acordado.²

² El nuevo texto del inciso final del artículo 130 del Código Tributario que se pretende reemplazar, reza: “La Corte Suprema, mediante auto acordado, fijará los requisitos que estime pertinentes para el adecuado funcionamiento del Sistema, reglando, entre otras materias, el tamaño o peso máximo de los archivos que contengan los escritos y/o

Sin perjuicio de lo anterior, en el informe precedente de este proyecto, la Corte hizo mención a la moción parlamentaria que modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales, iniciativa que, en el intertanto, se materializó en la Ley N° 20.886, publicada con fecha 18 de diciembre de 2015, reformando, entre otros, el artículo 29 del Código de Procedimiento Civil, al cual el proyecto de ley que perfecciona la justicia tributaria y aduanera precisamente hace referencia.

Como se afirmara en el informe precedente a este proyecto, se recomendó tener presente la reforma legal al Código de Procedimiento Civil, lo que se reitera para efectos de asegurar la complementariedad entre ambas regulaciones, garantizando la uniformidad y armonía de la tramitación digital con carácter general.

Finalmente, también se hizo presente la necesidad de interconexión de los Tribunales Tributarios y Aduaneros con las Cortes de Apelaciones, lo que podría lograrse contemplando la correspondiente facultad a la Corte Suprema para fijar las normas que estime procedente en el Auto Acordado que se dicte al efecto, cuestión que no fue incluida en el texto que se reforma.

Quinto: Que también en el contexto de la modificación que hace el proyecto al artículo 130 del Código Tributario, se advierte que se reincorporó al inciso primero del mismo una oración que el proyecto original eliminaba, que es la siguiente: “Durante la tramitación, sólo las partes podrán imponerse de ellos”. Esta oración alude al acceso a la información contenida en los expedientes judiciales que llevan los Tribunales Tributarios y Aduaneros, y, como se puede advertir, se la restringe para dejarla al alcance sólo de las partes contendientes.

Al respecto, cabe señalar que aunque esta expresión forma parte del actual artículo 130 del Código Tributario, tiene sentido plantear su eliminación, como lo pretendió el Ejecutivo a través de su mensaje original. Ello, a la luz del principio de publicidad que contempla la Constitución Política de la República en su artículo 8° inciso 2°, con arreglo al cual son públicos todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Consagra esta norma, asimismo, las causales que constituyen la excepción, disponiendo que sólo una ley de quórum calificado pueden establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El tema fue discutido también en la propia Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, donde –según da

documentos que puedan ser presentados o acompañados en el Sistema”.

cuenta el informe evacuado por la misma³- se cuestionó la vigencia del principio de reserva de las actuaciones judiciales ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros. Lo propio ocurrió, aunque con mucha mayor extensión y profundidad, en el contexto de la tramitación legislativa de la ya mencionada Ley N° 20.886, cuyo artículo 2° letra c) consagra el principio de publicidad de los actos de los tribunales, así como –por vía consecencial- la garantía de pleno acceso de todas las personas a las carpetas electrónicas que sirven de soporte a los juicios seguidos ante los tribunales ordinarios de justicia. A este efecto, en el primer trámite constitucional ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se destinaron varias sesiones a tratar temas como el mal uso que se hace de la información contenida en las carpetas digitales que ofrece el sitio web del Poder Judicial, la necesidad de protección de datos sensibles, la armonía que debe guardar con el artículo 8° de la Constitución Política toda norma que pretenda limitar el principio de publicidad, la herramienta de la anonimización de datos personales, sensibles o confidenciales, el principio de finalidad del dato, la forma en que se han abordado estas cuestiones en la experiencia comparada, etc. En todas esas sesiones, la posición del Poder Judicial fue defender la publicidad de los juicios. En este contexto se manifestó que la intención de este Poder del Estado ha sido resguardar el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, y que, por esta razón, salvo excepciones, las audiencias son públicas, tal como lo consagra el artículo 9° del Código Orgánico de Tribunales⁴; asimismo, se reafirmó la importancia de la publicidad de los procesos como una garantía de la transparencia y la igualdad ante la ley; como un medio para prevenir la corrupción y el uso de influencias indebidas en la resolución de los conflictos y como herramienta social de control de parte de la ciudadanía; todos mecanismos propios de un sistema democrático.⁵

Sexto: Que respecto de la introducción de un artículo 132 bis al Código Tributario, sobre la posibilidad de conciliar ante el Juez Tributario y Aduanero por el Director del Servicio de Impuestos Internos, se aprecia que fue objeto de reformulación, introduciendo en su inciso segundo una limitación a la materia susceptible de conciliar respecto del “saneamiento de aquellos vicios de fondo que den lugar a la nulidad del acto administrativo reclamado, ni de los vicios de forma...”.

También de su lectura se desprende que, en su inciso tercero, se explicitó que no procede el llamado a conciliación en aquellos procedimientos que digan relación con hechos respecto de los cuales se haya ejercido la acción penal y en los

³ Pp. 24 y 25.

⁴ Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el Código de Procedimiento Civil para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales, boletín N° 9.514-07, p. 32.

⁵ Íbid., p. 38.

reclamos de liquidaciones, resoluciones o giros de impuestos que se relacionen con hechos conocidos en procedimiento de abuso o simulación o sancionatorios.

Ambas enmiendas al proyecto permiten advertir la recepción de algunas de las observaciones de la opinión expresada en la prevención al acuerdo del Pleno de la Corte, aunque subsiste la autorización para conciliar sobre los elementos del hecho gravado, la cuantía o monto de los impuestos, sus reajustes, intereses o multas y la apreciación sobre el quórum necesario para otorgar facultades al Director del Servicio de Impuestos Internos para conciliar.

Se advierte, en todo caso, la necesidad de referirse y especificar la naturaleza de los impuestos que podrían ser llevados a conciliación, de modo tal de fijar un estándar para hacer uso de la facultad del juzgador en la materia.

Igualmente, se observa propicio hacer presente, además, que la facultad de conciliación debiera concebirse como una competencia para el procedimiento considerado en su integridad –no limitada única y exclusivamente a la primera instancia- esto es, que también sea posible llegar a ella en sede de Corte de Apelaciones o de la Corte Suprema;

Séptimo: Que se advierte que existen observaciones efectuadas en el informe N° 42-2015 que no fueron introducidas al proyecto:

Escala de Sueldos Bases Mensuales. Sobre esta materia, el proyecto mantiene las normas del texto ya informado, por lo que se reproducen las observaciones formuladas.

Cabe poner de relieve, en todo caso, que en esta materia, en una comparación con la situación de los jueces del Poder Judicial, se observa una discriminación arbitraria que cede en beneficio de los jueces tributarios y aduaneros y en perjuicio, en cambio, de la justicia ordinaria. Esto, porque se está presumiendo por la Comisión que los tribunales tributarios y aduaneros tienen una mayor carga de trabajo que los jueces de letras de la misma categoría, situación que objetivamente no es así, sino más bien ocurre lo inverso. Por esta razón, el aumento remuneracional –construido sobre la base del criterio de la igualdad- debiera igualmente ir en provecho de los jueces de letras;

Reposición administrativa. En relación a la modificación del artículo 123 bis del Código Tributario, que establece el recurso de reposición administrativa, la Corte opinó acerca de la conveniencia que la norma contemplara que su ejercicio produzca la interrupción del plazo –en vez de la suspensión- para presentar la reclamación judicial, para mantener la congruencia con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N°19.880, sin que su redacción haya cambiado.

Por ello, se reitera la observación precedente.

Interconexión de los Tribunales Tributarios y Aduaneros con las Cortes de Apelaciones. Según se expresa en el número 8 de este informe, sería conveniente que se facultara a esta Corte para incluir en el Auto Acordado que dicte sobre tramitación electrónica las normas sobre la referida interconexión;

Octavo: Que acerca de las materias informadas favorablemente en el informe N° 42-2015, se observa que todas ellas se mantienen inalteradas en el proyecto que se informa, por lo que, sólo cabe reiterar la opinión dada.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en los términos precedentemente expuestos el proyecto de ley que perfecciona la justicia tributaria y aduanera, introduciendo modificaciones a diversos textos legales. Ofíciase.

Se previene que los ministros señores Juica y Valdés, señoras Egnem y Sandoval estuvieron por informar negativamente el proyecto de ley en estudio en cuanto al trámite de la conciliación que este introduce, teniendo presente para ello las siguientes razones:

1ª) Que, como se sabe, uno de los principios que rige en materia tributaria es el denominado *de legalidad de la imposición*, el cual está consagrado en la Constitución Política de la República en términos que sólo en virtud de una ley puede establecerse tributos, lo mismo que la modificación de éstos, su supresión, la concesión de beneficios o exoneración.

La reserva legal abarca los elementos de la obligación tributaria: Hecho gravado, base imponible, tasa o cuantía del tributo y el sujeto.

2ª) Que entre las materias susceptibles de ser sometidas a conciliación que menciona la norma se cuentan:

- La concurrencia de los elementos del hecho gravado;
- La cuantía o monto de los impuestos, sus reajustes, intereses o multas; y
- Otras materias como la ponderación o valoración de las pruebas que por ley debe realizarse, conforme a las reglas de la sana crítica.

3ª) Que no obstante los resguardos que se mencionan en la norma y las exclusiones, quienes previenen advierten que la conciliación propuesta atenta contra el principio de legalidad de la imposición y normas legales expresas que regulan el debido proceso en materia tributaria.

4ª) Que, finalmente, los previnientes observan que, de aprobarse la norma alusiva a la conciliación, ni la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos ni el Código Tributario otorgan facultades al Director para conciliar, razón por la cual, de entenderse que esta ley se las otorga, tendría que ser aprobada con el quórum correspondiente.

PL 4-2016”.

Saluda atentamente a V.S.

Hugo Dolmestch Urra
Presidente

Carolina Palacios Vera
Prosecretaria