

Oficio N° 42-2015

INFORME PROYECTO DE LEY 8-2015

Antecedente: Boletín N° 9892-07.

Santiago, 15 de abril de 2015.

Mediante Oficio N° 11.723, el ex Presidente 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 que “perfecciona la justicia tributaria y aduanera” (Boletín N° 9892-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 10 del presente mes, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Hugo Dolmestch Urra, Patricio Valdés Aldunate, Pedro Pierry Arrau, Carlos Kunsemüller Loebenfelder y Haroldo Brito Cruz, señoras Rosa María Maggi Ducommun, Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**

“Santiago, trece de abril de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que por Oficio N° 11.723, el ex Presidente 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 que “perfecciona la justicia tributaria y aduanera” (Boletín N° 9892-07);

Segundo: Que en el capítulo de “Antecedentes” del Mensaje de la iniciativa legal que se informa, 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.

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 aprobadas en la Reforma Tributaria. 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 a los intervinientes y celeridad en los procesos. Finalmente, se proyecta establecer la tramitación electrónica de causas en los procedimientos que facilite el acceso oportuno a la información y genere ahorro de recursos;

Tercero: Que el proyecto consta de cuatro artículos, además de cinco disposiciones transitorias.

El artículo 1° modifica la Ley N° 20.322 que Fortalece y Perfecciona la Jurisdicción Tributaria y Aduanera; el 2° modifica el Código Tributario; el 3° la Ordenanza de Aduanas; y el 4° deroga el artículo primero transitorio de la Ley N° 20.752, que Modifica la Ley Orgánica de Tribunales Tributarios y Aduaneros, en Materia de Plantas.

En cuanto a las disposiciones transitorias, éstas señalan la fecha en que entrarán en vigencia las distintas disposiciones del proyecto de ley y su modo de financiamiento; regulan aspectos transitorios relativos a la obligación de cargar los expedientes físicos en el Sistema de Administración de Causas Tributarias y Aduaneras, las disposiciones aplicables a reposiciones administrativas voluntarias vigentes; y facultan –por medio de su artículo cuarto transitorio– al Presidente de la República para establecer el sistema de remuneraciones del personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros y los mecanismos de fijación, control y evaluación de metas;

Cuarto: Que en cuanto a las modificaciones a la Ley N° 20.322 que Fortalece y Perfecciona la Jurisdicción Tributaria y Aduanera, se observa lo referente a la competencia del tribunal. La iniciativa le agrega un numeral al artículo 8° de la Ley N°20.322, relativo a la competencia de los Tribunales Tributarios y Aduaneros que establece: “Conocer y declarar, incluso de oficio, toda nulidad que afecte los actos administrativos que se originan en el marco de un proceso de reclamación”.

La norma, claramente, está mal redactada, en el juicio no se originan actos administrativos. En el Mensaje no hay referencia a la misma.

Para buscarle un sentido a la disposición, éste sólo podría encontrarse en que se faculte al juez para conocer y declarar en la forma propuesta, incluso de oficio, la nulidad de los actos administrativos que son materia del reclamo: liquidación de impuestos, resolución, giro, etcétera. Ello por cuanto en virtud de lo establecido en el artículo 148 del Código Tributario, en el procedimiento general de reclamación se aplican supletoriamente las mismas normas del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, en consecuencia es innecesario establecer normas de nulidad procesal al tenor de lo establecido en el artículo 148 de ese cuerpo normativo.

En la opción de entender que se quiso facultar al Tribunal para anular de oficio o a petición de parte los actos administrativos antes mencionados, cabe tener presente que éstos gozan de la presunción de legalidad establecida en el artículo 3° de la Ley N°19.880, lo cual impide que un juez los anule de oficio, afectándose con ello el debido proceso.

El contribuyente cuando reclama en contra del acto administrativo (liquidación, giro u otro) está ejerciendo justamente la acción para obtener la declaración de ilegalidad del acto;

Quinto: Que el proyecto de ley aumenta la planta máxima de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, de 127 a 139 cargos. Cabe hacer presente, a este respecto, que la Ley N° 20.752, publicada el 28 de Mayo de 2014, había reducido la dotación de estos tribunales de 137 a 127 cargos. Por tanto, si bien respecto a la legislación vigente el proyecto en comento aumenta la dotación de los citados órganos jurisdiccionales en 12 funcionarios, en relación al texto original de la Ley N° 20.322, la iniciativa aumenta la dotación en tan solo dos funcionarios. En cuanto a jueces, la propuesta disminuye su número de 19 a 18, eliminándose uno de los jueces previstos para el 4° Tribunal Tributario y Aduanero de la Región Metropolitana.

El Mensaje justifica el aumento de planta argumentando que ello es necesario para contar con *“personal suficientes para atender adecuadamente la tramitación de las materias sometidas a su conocimiento”*, buscando *“adecuar las mismas al número y complejidad de causas existentes en los tribunales tributarios y aduaneros del país, ello considerando la experiencia recogida con motivo del término de su proceso de instalación a nivel nacional y la vigencia gradual en los próximos años de las distintas medidas aprobadas en la citada Reforma Tributaria”*.

Sin embargo, cabe observar que desde la implementación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el aumento de carga no ha sido significativo. Si bien a fines del año 2014 se encontraban en tramitación 1979 causas -lo que efectivamente evidencia un aumento en comparación a las 1539 que se encontraban en dicho estado procesal a fines del 2013-, hubo un 11% menos de ingresos de causas en la jurisdicción tributaria y aduanera, tal y como se observa en el siguiente cuadro¹:

Total Estado de Causas Tributarias y Aduaneras

¹ Los datos que se aprecian en el cuadro, son extraídos de la cuenta pública 2014 y 2015 del Presidente de la Corte Suprema. Su texto puede consultarse en <http://www.pjud.cl/cuenta-publica-2014> y en <http://www.pjud.cl/cuenta-publica-2014>

Año	Ingresadas	Terminadas	En tramitación
2013	2396	1086	1539
2014	2131	1628	1979

Región	Tribunales Tributarios y Aduaneros	Ingreso
Metropolitana	1º, 2º, 3º y 4º Metropolitana	1.227

Cuarto Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana.

Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2014			
Región	Ingresadas	Terminadas	Jueces
4º Tribunal Tributario y Aduanero RM	496	247	1

Sexto: Que cabe observar que el 4º Tribunal Tributario y Aduanero de la Región Metropolitana es el que registra un mayor ingreso de causas en el país, y a éste se le suprime un juez como se dijo anteriormente. Para solucionar la desigual distribución de causas, entre los cuatro Tribunales Tributarios y Aduaneros de la Región Metropolitana se propone sustituir los incisos 2º y 3º del artículo 3º de la Ley N°20.322 y establecer que el territorio jurisdiccional del 1º, 2º, 3º y 4º Tribunal, cada uno con un juez, será el correspondiente a la Región Metropolitana.

La distribución de las causas entre los cuatro tribunales se realizará de acuerdo a un procedimiento objetivo y general que deberá ser establecido mediante auto acordado por la Corte de Apelaciones de Santiago;

Séptimo: Que se establece que los funcionarios que subroguen a un juez o secretario, "con independencia de la calidad jurídica de planta o a contrata que ostente quien subrogue, tendrán derecho a percibir la diferencia que exista entre su sueldo base y el sueldo del cargo que deban subrogar, siempre y cuando el cargo que subrogan se encontrare vacante o si el titular del mismo, por cualquier

motivo, no gozare de dicha remuneración o esté haciendo uso de licencias médicas".

El artículo 17 de la Ley N°20.322 establece que: "En todo lo no previsto por esta ley, el personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros se regirá por las normas de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, salvo en aquello que sea incompatible con la naturaleza de su función".

El artículo 82 del Estatuto Administrativo dispone que: "El funcionario subrogante no tendrá derecho al sueldo del cargo que desempeñe en calidad de tal, salvo si éste se encontrare vacante o si el titular del mismo por cualquier motivo no gozare de dicha remuneración".

La norma del proyecto corresponde a esta última y no a la del artículo 500 del Código Orgánico de Tribunales, lo cual es congruente con lo establecido en el artículo 17 citado.

La diferencia en la aplicación de la norma del Código Orgánico versus la del Estatuto Administrativo radica en que en esta última se exige que el titular "no gozare de la remuneración" lo cual plantea a los funcionarios un problema cuando la subrogación tiene lugar por vacaciones del titular;

Octavo: Que por otra parte, la iniciativa legal pretende modificar el artículo 25 de la Ley N° 20.322, estableciendo una Escala de Sueldos Bases Mensuales particular para el personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros. En este sentido propone un nuevo inciso primero para el artículo 25 que reza: "La planta de personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros estará constituida por los siguientes cargos y niveles remuneratorios equivalentes a los de la Escala de Sueldos Base Mensuales del personal de estos tribunales, incluidas todas las asignaciones que correspondan a dichos niveles."

El Mensaje justifica la creación de un sistema de remuneraciones particular para esta judicatura bajo el argumento de que esto reforzaría la independencia de estos tribunales y permitirá hacerse cargo de mejor forma de su especialidad, considerando además los cambios introducidos por la Reforma Tributaria;

Noveno: Que lo concerniente a las modificaciones al Código Tributario, se cuenta, en primer término, lo referente a las costas, en el sentido que se otorga la potestad a los Directores Regionales para girar las costas que se decreten en las sentencias que se dicten en procesos de reclamación;

Décimo: Que en otro ámbito, el proyecto introduce modificaciones al artículo 123 bis del Código Tributario, que establece el recurso de reposición administrativa. Amplía el plazo que tienen los contribuyentes para su presentación de 15 a 30 días; aumenta el período de tiempo para que el Servicio se pronuncie sobre el mismo de 50 a 90 días; y establece expresamente que la presentación de dicho recurso suspende el plazo para interponer el reclamo ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

En la norma que se modifica se dispone que la presentación de la reposición no interrumpirá el plazo.

El inciso 1° del artículo 123 bis del Código Tributario establece que se aplican las normas del Capítulo IV de la Ley N°19.880, con las modificaciones que el mismo texto establece en cuanto a los plazos.

Acorde con ello, para mantener la congruencia, la modificación relativa a la suspensión del plazo, debiera contemplar la interrupción del mismo, acorde a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N°19.880, norma que en lo pertinente dispone: “Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo. Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión”.

“Esta es una importantísima regla que, en definitiva, sirve para contar con el plazo íntegro de la acción jurisdiccional. Sobre este punto es necesario destacar que la institución que opera en este caso es la interrupción y no la suspensión del plazo. En sí la interrupción es más garantista que la suspensión, debido a que el plazo se vuelve a contar desde cero. En cambio, si sólo se suspendiera, éste se volvería a contar desde el remanente que quedaba al interponer el recurso administrativo” (Derecho Administrativo General, Bermúdez Soto, Jorge. Editorial Legal Publishing Chile, año 2011, pág. 190);

Undécimo: Que el proyecto modifica el artículo 130 del Código Tributario, estableciendo la tramitación electrónica de causas en los procedimientos

tributarios y aduaneros. El objetivo señalado en el mensaje respecto a esta modificación es avanzar en la incorporación del uso de la tecnología, información y comunicación digital, facilitar el acceso oportuno a la información y generar un ahorro de recursos en el futuro.

El primer inciso del artículo en comento alude expresamente a los artículos 29 y 34 del Código de Procedimiento Civil, a fin de salvar las dificultades que tales disposiciones generan para la aplicación actual de un expediente digital en reemplazo del expediente físico, dada la aplicación supletoria que dicho Código tiene respecto a las causas tributarias y aduaneras. En efecto, el inciso citado dispone que *“El Tribunal Tributario y Aduanero llevará los autos en la forma ordenada en los artículos 29 y 34 del Código de Procedimiento Civil, en todo lo que no contravenga lo dispuesto en este artículo.”*, regulando, en el inciso siguiente, el deber del Tribunal Tributario y Aduanero de llevar registro digital o electrónico de todos sus procedimientos, causas y actuaciones.

El segundo inciso del artículo en análisis dispone que: *“El Tribunal Tributario y Aduanero mantendrá registro de todos sus procedimientos, causas o actuaciones judiciales en medio digital o electrónico apto para producir fe y que permita garantizar la conservación y reproducción de su contenido. Dicho registro se denominará, para todos los efectos legales, Sistema de Administración de Causas Tributarias y Aduaneras, en adelante “el Sistema” y cada uno de los expedientes como Expediente Electrónico.”*

Se faculta a las partes para hacer sus presentaciones por medio digital, sin necesidad de presentar copia física de los mismos, requiriendo copia de su recepción cuando éstos hayan sido correctamente recibidos.

De la redacción de tal disposición, así como de las restantes que componen este artículo, se desprende que el proyecto 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. Mediante la inclusión de tal disposición legal, se intenta cumplir con el objetivo que, desde hace largo tiempo, ha expresado la jurisdicción tributaria y aduanera en orden a implementar el sistema electrónico de tramitación de sus causas.

Por otra parte, el inciso final del artículo 130 del Código Tributario que se propone, establece la facultad de la Corte Suprema para regular, vía auto acordado, ciertos aspectos de la tramitación electrónica pretendida en los tribunales tributarios y aduaneros, bajo una redacción que dista de la claridad necesaria para su cabal comprensión. Señala el inciso referido que *“A efectos de garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema a que se refiere este artículo la Corte Suprema establecerá los requisitos mediante auto acordado, determinando en especial el peso máximo, medido en megabytes, de los archivos que contengan los escritos y, o documentos a cargar por los contribuyentes. En caso que los archivos excedan el límite que se fije, deberán ser presentados físicamente en el Tribunal.”*

La norma citada es ambigua en cuanto a la extensión que se pretende otorgar a la Corte Suprema para regular la materia, en tanto señala que dicho tribunal establecerá, para regular *“ciertos aspectos del sistema”, “los requisitos”* de asuntos que no se identifican en la norma –probablemente por una omisión involuntaria en la redacción-. En todo caso, dado el contenido del resto del inciso, pareciera que la norma en comento procuraría limitar tal facultad a la implementación de requisitos atinentes a los documentos y escritos que presenten las partes, particularmente en cuanto a su peso.

Se encuentra en tramitación el proyecto de ley, iniciado en moción, que modifica el Código de Procedimiento Civil, para Establecer la Tramitación Digital de los Procedimientos Judiciales, correspondiente al Boletín N° 9514-07. Dicha iniciativa propone establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales y reformar, 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. Dicha iniciativa se hace cargo de manera integral de la tramitación vía digital de la generalidad de los procesos judiciales, abordando detalladamente las numerosas modificaciones al Código de Procedimiento Civil que son necesarias para implementar un sistema de esa naturaleza, regulando aspectos que, de mantenerse intactos en el cuerpo legal procesal supletorio aludido, podrían provocar problemas prácticos en un sistema de tramitación informatizado, tales como en lo referente a las compulsas, exhortos y notificaciones, entre muchas otras.

Cabe señalar que la Corte Suprema, en su Oficio N° 96-2014, que informa el Proyecto de Ley citado concluye, en cuanto a la modificación del mentado

artículo del Código de Procedimiento Civil, que *“Se valora positivamente la iniciativa propuesta, en tanto obra en favor de la economía procesal y se condice con cambios que últimamente se han registrado en la forma de ordenación de los procedimientos”*.

Por lo indicado, se recomienda tener presente esta reforma legal con el objeto de asegurar la complementariedad de ambas modificaciones, garantizando la uniformidad y armonía de la tramitación digital con carácter general.

Asimismo, atendido que estos Tribunales no tienen interconexión con las Cortes de Apelaciones, tendría que contemplarse la correspondiente facultad a este Tribunal para fijar las normas que estime procedente en el Auto Acordado que se dicte al efecto;

Duodécimo: Que se establece –mediante la modificación del artículo 132 del Código Tributario– un período de diez días durante los que las partes podrán hacer observaciones por escrito a las pruebas, una vez concluido el término probatorio. Ello se considera positivo, en tanto mediante tales escritos los jueces pueden encontrar una fuente de recapitulación metódica de los hechos en que las partes fundan sus pretensiones, la prueba que a cada uno de ellos se refiere y las razones que se invocan para demostrar el derecho (Rodríguez Papic, Ignacio. Procedimiento Civil, Juicio Ordinario de Mayor Cuantía. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2011. Séptima Edición. Pág. 264);

Decimotercero: Que se introduce el artículo 132 bis del Código Tributario, cuyo tenor es el siguiente: “En el procedimiento general de reclamación, transcurrido el plazo para evacuar el traslado, el Juez Tributario y Aduanero deberá de oficio o a petición de cualquiera de las partes, llamar a las mismas a conciliación total o parcial.

En audiencia oral el Juez Tributario y Aduanero podrá proponer las bases de arreglo. Las opiniones emitidas con tal propósito, no lo inhabilitarán para seguir conociendo de la causa.

Será materia de conciliación, el litigio sometido al conocimiento del Tribunal Tributario y Aduanero, incluyendo la concurrencia de los elementos del hecho gravado establecido en la ley; la cuantía o monto del o los impuestos determinados y de los reajustes, intereses o multas; la calificación jurídica de los hechos conforme a los antecedentes aportados en el procedimiento; la ponderación o valoración de las pruebas respectivas y la existencia de vicios o

errores manifiestos de legalidad, ya sea de forma o fondo, reparables sólo mediante la nulidad del acto administrativo impugnado, siempre que todo lo anterior haya sido alegado expresamente por el contribuyente en el reclamo o se trate de casos en que el tribunal pueda pronunciarse de oficio.

En ningún caso la conciliación podrá consistir en la mera disminución del monto del o los impuestos adeudados, salvo cuando ello se funde en la existencia de errores de hecho o de derecho en su determinación, o en antecedentes que permitan concluir que no concurren los elementos del hecho gravado establecido en la ley o cuando los impuestos determinados resulten ser excesivos conforme a los demás antecedentes tenidos a la vista con motivo de la conciliación. En la o las audiencias de conciliación que se lleven a cabo, el Servicio, conforme a sus facultades legales, podrá proponer la condonación total o parcial de los intereses penales o multas aplicados, ello conforme a los criterios generales que fije mediante resolución.

El llamado a conciliación no procederá en el proceso regulado en los artículos 4° quinquies, 100 bis, 160 bis y 161 de este Código, ni en los reclamos de liquidaciones, resoluciones o giros de impuesto que se relacionen con los hechos conocidos en el referido proceso.

El Juez deberá rechazar el acuerdo cuando no se cumplan los requisitos que establece este artículo o recaiga sobre materias respecto de las cuales no se admite conciliación.

Sobre las bases de arreglo y la conciliación efectuada conforme a los incisos anteriores, deberá pronunciarse el Director, quien podrá aceptarla o rechazarla. La decisión del Director, cuando consista en aceptar la conciliación, deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se basa, y las condiciones de dicha aceptación. El Tribunal Tributario y Aduanero fijará un plazo prudencial para que el Director se pronuncie. En caso de no pronunciarse en dicho plazo, se entenderá que rechaza las bases de arreglo y la conciliación. No obstante lo previsto el inciso anterior, y aun cuando el Director no haya aceptado conciliar previamente, el Tribunal Tributario y Aduanero, en cualquier tiempo, podrá citar nuevamente a las partes a una audiencia de conciliación, en los términos ya señalados.

De la conciliación se levantará acta escrita en la que se consignarán las especificaciones del arreglo, así como de los antecedentes de hecho y de

derecho en que se funda. Esta acta será suscrita por las partes y por el Juez Tributario y Aduanero.

El acta de conciliación producirá los mismos efectos de una sentencia definitiva ejecutoriada, una vez que sea aprobada mediante resolución fundada por el Tribunal Tributario y Aduanero. Contra la resolución que aprueba la conciliación, procederá solamente el recurso contemplado en el inciso primero del artículo 182 del Código de Procedimiento Civil.”;

Decimocuarto: Que la incorporación de la posibilidad de conciliar ante el Juez Tributario y Aduanero por el Director del Servicio de Impuestos Internos, se observa como una figura que considera a este organismo en su calidad de litigante, interesado en la satisfacción de la pretensión que subyace al ejercicio de la acción tributaria. Una vez que el órgano del Estado ha aplicado la multa o efectuado la liquidación, ya es una cuestión disponible, y si se piensa que el incumplimiento se arrastra por mucho tiempo, es razonable que al Estado le interese llegar a una negociación o concilia respecto de estos extremos y si se llega a un acuerdo que solucione el conflicto, se torna de manifiesto el beneficio de ello.

Sobre el particular, cabe considerar que una cosa es la regulación que hace la ley de los elementos de la obligación tributaria y otra distinta es si se puede litigar sobre esos aspectos y si después las partes pueden litigar sobre esos elementos. El que sostiene la obligación tributaria es el Servicio de Impuestos Internos, pero puede considerarse que, en cuanto litigante, puede conciliar respecto al monto del impuesto, sin que por ello se contravenga la reserva legal. Se debe tener presente que la autoridad cuenta con la facultad de condonar las multas, razón por la que no se ve la complejidad en admitir que se llegue a un acuerdo sobre la multa, en que el contribuyente pague una parte de la misma, con el consiguiente beneficio fiscal.

Vale recordar que hoy en día, ante los tribunales del trabajo, se concilia en relación a las multas aplicadas por la Inspección del Trabajo –incluso se la condona-, por ejemplo: a condición de que el infractor subsane el hecho sancionado;

Decimoquinto: Que en el artículo 155 del Código Tributario sobre reclamo por vulneración de derechos, se dispone que la acción u omisión reclamable es aquella que sea ilegal o arbitraria;

Decimosexto: Que en el procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias de dinero, se establecen distintas modificaciones:

a) Artículo 169: cuando el Tesorero General excluya del procedimiento ejecutivo obligaciones tributarias por su escaso monto o por otras circunstancias calificadas, durante el tiempo que dure la exclusión, no se devengarán intereses ni multas.

b) Artículo 175: En los procesos seguidos contra varios deudores morosos, se podrá comparecer sin necesidad de ser representado por un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión.

c) Artículo 179: Se otorga plazo de 15 días (antes de 5) al Abogado del Servicio de Tesorerías, cuando no acoge las excepciones del ejecutado, para presentar el expediente al Tribunal Ordinario, agregándose que dicha presentación se tramitará como incidente.

d) Artículo 184: Se dispone que las especies embargadas serán entregadas, tanto si hubiere como si no hubiere casa de martillo de la Dirección de Crédito Prendario, en la casa de martillo que se señale en el escrito del Abogado del Servicio de Tesorerías o en la que el Tribunal designe.

e) Artículo 194: Los Notarios, Conservadores y Archiveros percibirán de los contribuyentes el valor de sus actuaciones a medida que éstos obtengan el alzamiento de las medidas inscritas o anotadas.

f) Artículo 198: Se actualiza la norma, estableciendo que de acuerdo a lo previsto en el artículo 117 de la Ley N°20.720 las obligaciones tributarias de dinero de los deudores comerciantes se considerarán como obligaciones mercantiles.

g) Se modifican los artículos del Título V sobre esta materia, reemplazando las expresiones Tesorería Comunal por Regional o Provincial, Abogado Provincial por Abogado del Servicio de Tesorerías;

Decimoséptimo: Que por último, el proyecto modifica el Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Hacienda sobre Ordenanza de Aduanas. En particular, incorpora la tramitación electrónica de causas, el trámite de observaciones a la prueba y el llamado a conciliación en los términos analizados

con anterioridad. Por tanto, en esta parte, el presente informe se remite a reiterar lo ya observado a propósito de las modificaciones al Código Tributario;

Decimoctavo: Que en lo tocante a la generación de una escala propia de remuneraciones para los Tribunales Tributarios y Aduaneros, esta Corte tiene en cuenta que, si bien a fines del año 2014 se encontraban en tramitación 1979 causas –circunstancia que efectivamente evidencia un aumento en comparación a las 1539 que se encontraban en dicho estado procesal a fines de 2013- el año pasado hubo un once por ciento (11%) menos de ingresos de causas en la jurisdicción tributaria y aduanera. Esto, pues mientras en 2013 los ingresos totalizaron 2396, en 2014 alcanzaron sólo a 2131 (datos extraídos de la Cuenta Pública 2014-2015 del Presidente de la Corte Suprema).

Por otra parte, sin perjuicio de que las cifras varían según región, lo cierto es que los Tribunales Tributarios y Aduaneros tienen una carga de trabajo significativamente inferior a otros órganos jurisdiccionales. A modo de comparación y señalando sólo una de las competencias de los tribunales del Poder Judicial, cabe destacar que durante ese mismo período de tiempo la judicatura civil tuvo el siguiente ingreso en los tipos de procedimiento que se indica:

Procedimiento Civil	2013	2014
Ejecutivo	590.534	712.391
Gestiones Preparatorias y Medidas Prejudiciales	586.219	881.252
Ordinario	65.747	89.353
Quiebras	380	423
Sumario	40.953	41.828
Voluntario	82.634	76.539
Total	1.366.467	1.801.786

Al realizar una relación entre los ingresos de causas de jurisdicción tributaria y aduanera y aquellos del procedimiento civil ordinario, con la que podría guardar algún grado de similitud, se concluye una significativa diferencia de cargas entre ambas competencias que, a nivel nacional se traduce –en

sumas globales- en un total de 2131 ingresos a los Tribunales Tributarios y Aduaneros y 89.353 a las Cortes de Apelaciones del país. Sólo por vía de ejemplo, vale citar lo que ocurre en la Región Metropolitana: los ingresos de los cuatro Tribunales Tributarios y Aduaneros totalizan 1.227, en tanto que los de las Cortes de Apelaciones de Santiago y San Miguel se elevan a 56.944.

Seguidamente, desde una perspectiva particular, se observa que el 4º Tribunal Tributario y Aduanero de la Región Metropolitana es el que registra un mayor ingreso de causas en el país. Sin embargo, al compararlo con el Décimo Juzgado Civil de Santiago, que es el que registra menores cifras de ingresos dentro de su jurisdicción, se concluye que la diferencia en carga es significativa, toda vez que, mientras el primero de dichos tribunales en el año 2014 registró 496 ingresos y 247 términos, el segundo presentó 29.781 ingresos contra 20.357 términos, contando ambos tribunales con un juez en su dotación (datos extraídos de la Cuenta Pública 2014-2015 del Presidente de la Corte Suprema).

De este modo, se debe observar que a partir de la experiencia recogida de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, no es posible concluir que éstos tengan una mayor carga de trabajo en comparación a otros tribunales. Además, el impacto de la Reforma Tributaria en este sentido aún es incierto, debido a que no se cuenta con antecedentes suficientes para hacer un análisis de impacto de la reforma tributaria en ese tipo de tribunales que permita inferir una proyección de aumento de la carga de trabajo que justifique el aumento propuesto.

La iniciativa legal que se revisa pretende modificar el artículo 25 de la Ley Nº 20.322, estableciendo una Escala de Sueldos Bases Mensuales particular para el personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros. Puntualmente, propone un nuevo inciso primero para el artículo 25 que sustituye la equivalencia actual al nivel remuneratorio de la Escala de Sueldos Bases Mensuales del Personal del Poder Judicial, por “niveles remuneratorios equivalentes a los de la Escala de Sueldos Base Mensuales del personal de estos tribunales (...)”.

Este nuevo sistema de remuneraciones deberá ser estatuido por el Presidente de la República, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, dentro de un plazo de seis meses desde la eventual publicación de la ley, y no podrá significar disminución de remuneraciones. Asimismo, según la formulación del artículo cuarto transitorio del proyecto, será facultad del Presidente

“establecer los criterios para determinar los procedimientos y mecanismos de fijación, control y evaluación de metas correspondientes a las remuneraciones ligadas al desempeño, a los resultados y, o (sic) a la calidad de los servicios prestados”.

El Mensaje justifica la creación de un sistema de remuneraciones particular para esta judicatura bajo el argumento de que con ello se reforzaría la independencia de la misma y permitirá hacerse cargo de mejor forma de su especialidad, considerando, además, los cambios introducidos por la Reforma Tributaria. Al respecto, cabe observar que no pareciera justificada la pretensión de establecer un sistema de remuneraciones propio para esta clase de tribunales especiales que, previsiblemente, importaría un aumento en las remuneraciones de sus funcionarios. El concepto de especialidad de los tribunales de justicia debe entenderse como la generación de los conocimientos particulares de los funcionarios judiciales para resolver de mejor manera el asunto sometido a su jurisdicción, pero considerados dentro de un solo sistema de justicia. Así, la interpretación sistémica del ordenamiento jurídico requiere que el personal de los tribunales de justicia sea parte de un conjunto armónico, de modo que la especialización apunte a la generación de conocimiento que sea capaz de comprender y considerar las particularidades de un determinado asunto jurídico, pero ello difícilmente podría justificar un tratamiento distinto del resto de los funcionarios encargados de administrar justicia.

Cabe señalar que los grados establecidos para los jueces y secretarios de los Tribunales Tributarios son en la actualidad equivalentes a los asignados a los de juez y secretarios de Juzgados de Letras de asiento de Corte en el Poder Judicial. Por ello, cualquier incremento en la renta de esos jueces y secretarios especiales generará que perciban mayores remuneraciones que los funcionarios equivalentes del poder Judicial. Lo anterior se corrobora al analizar las limitaciones que a la facultad delegada al Presidente de la República se contienen en el artículo cuarto transitorio de la iniciativa, que impide al DFL respectivo disminuir las remuneraciones actuales del personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, dejando al arbitrio de la máxima autoridad Ejecutiva el incremento en el diseño de sus escalas y remuneraciones.

De no ser esa la intención de la iniciativa –subir los sueldos en mayor medida que los funcionarios del Poder Judicial- sería conducente incorporar una

disposición de equivalencia en el proyecto que establezca que las rentas brutas totales anualizadas del personal de los Tribunales Tributarios y Aduaneros no podrá superar el equivalente que perciban los funcionarios que realicen funciones similares en los Juzgados de Letras de asiento de Corte de Apelaciones dependientes del Poder Judicial. Con esto, se seguiría la lógica ya implementada en el artículo 150 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, que prescribe que las rentas del personal de la planta de dicho ente jurisdiccional serán fijadas por éste y no podrán ser superiores a las que correspondan al cargo de sus similares en la Corte Suprema;

Decimonoveno: Que lo expresado conduce a informar favorablemente el 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 mencionan y, en cambio, informarlo 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.

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”. Oficiese.

Se previene que los ministros señores Valdés y Pierry, señoras Maggi, 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.

3ª) Que, también, la conciliación puede recaer en la existencia de vicios o errores manifiestos de legalidad, de forma o fondo, reparables sólo mediante la nulidad del acto administrativo impugnado, cuando ello haya sido alegado en el reclamo o de casos en que el tribunal puede pronunciarse de oficio.

Sin embargo, no se vislumbra cómo la ilegalidad de un acto administrativo puede ser sometida a conciliación. Si el acto es ilegal, el juez tendrá que declararlo en su fallo.

Otros rubros: la ponderación o valoración de las pruebas (...), ello debe efectuarse por ley, conforme a las reglas de la sana crítica.

4ª) 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 y, consideran que tampoco es procedente establecer la conciliación respecto de multas, en que se ejerce la potestad sancionadora del Estado, por atentar entre otros en contra del principio de igualdad.

5ª) 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.

Se deja constancia que los ministros señoras Egnem y Sandoval, señor Fuentes, señora Muñoz y señor Cerda estuvieron por no emitir informe sobre lo expresado en el motivo decimooctavo, por considerar que la normativa propuesta en el proyecto en lo tocante a la incorporación de una Escala de Sueldos Base Mensuales no se encuentra comprendida en el ámbito del artículo 77 de la Constitución Política de la República, pues no dice relación con la *organización* y

atribuciones de los tribunales, en los términos que contempla el inciso segundo de la citada disposición constitucional.

PL-8-2015”.

Saluda atentamente a V.S.

Sergio Muñoz Gajardo
Presidente

Rubén Donoso Paredes
Prosecretario