

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el Código Tributario, en lo relativo a derechos de los contribuyentes.

BOLETÍN N° 3.845-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de presentaros su informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción del Honorable Senador señor Prokurica.

A la sesión en que se trató el proyecto asistieron, además de sus miembros, los asesores del Ministerio de Hacienda, abogados señores Adrián Fuentes y Marcelo Freyhoffer.

- - -

Cabe hacer presente que, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió sólo en general el proyecto en informe, en atención a que su artículo único contiene disposiciones relativas a distintos temas.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Confirmar legalmente los derechos de los contribuyentes, como complemento y desarrollo de las normas constitucionales.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se ha tenido en consideración, lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Constitución Política de la República.
- Código Tributario.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

- Moción

En los considerandos de la moción su autor explica que no obstante los innovadores y vigorosos mecanismos de protección de los derechos de las personas que consagra la Constitución, existen falencias que deben ser objeto de preocupación prioritaria del legislador y numerosos campos en que debe avanzarse más en la modernización del sistema de promoción y amparo de los derechos de las personas.

Señala que son muchos los factores que inciden en que las personas se sientan desprotegidas frente a los abusos o deficiencias en que suele incurrirse en la acción del Estado. Entre ellos, destacan las debilidades de los mecanismos para precaver los síntomas de corrupción; la falta de una debida información al usuario; la insuficiencia de los tribunales de justicia ante el aumento de la demanda y lo anacrónico de los procedimientos; la falta de respuesta de los organismos fiscalizadores y la ausencia de tribunales administrativos y tributarios independientes.

Observa que uno de los campos en que esta situación se presenta con mayor fuerza es el de la justicia tributaria, en el cual se evidencia, cada vez más, la precaria situación en que se encuentran los contribuyentes, que día a día se ven obligados a someterse a tribunales que reconocidamente carecen de independencia e imparcialidad, pues se trata de subalternos del mismo servicio fiscalizador, que actúa como juez y parte, desconociendo que una de las bases del debido proceso legal o juicio justo, garantizado por nuestra Constitución (artículo 19 N° 3, inciso quinto) y consagrado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 14 N° 1) y en el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8 N° 1) es el derecho fundamental de toda persona a ser juzgada por un tribunal independiente e imparcial.

Manifiesta que aunque la solución radical de este último problema deba esperar la instauración de tribunales tributarios especializados e independientes, existen numerosos otros aspectos en que persistirán las falencias en el respeto de los derechos mínimos de los contribuyentes, que continuarán, en el trámite diario y en el corriente devenir de su actividad, expuestos a la acción onipotente de un Servicio ante el cual deben irremisiblemente recurrir y del cual deben necesariamente obtener autorizaciones, boletas, facturas y llenar las muy numerosas

exigencias tributarias, sin las cuales se hace imposible el normal desempeño de toda actividad profesional, comercial o empresarial.

Considera que los derechos fundamentales garantizados por la Constitución deben reflejarse necesariamente en el campo tributario. Aunque la Carta Fundamental no contenga, de manera explícita, una enunciación o catálogo de lo que podría llamarse "derechos del contribuyente", ello no significa que éstos no existan, pues son expresión de los derechos de todas las personas, por lo que deben ser respetados, amparados y promovidos por el Estado. Por lo mismo, su ejercicio puede ser garantizado por el legislador, como complemento y desarrollo de las normas constitucionales, enunciándolos sistemáticamente a través de una ley especial, como está ocurriendo en diversos países de Europa y América.

Menciona que en España, por ejemplo, el artículo 34 de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre de 2003, establece un completo catálogo de los derechos y garantías de los obligados tributarios y, avanzando algo más, crea el Consejo para la Defensa del Contribuyente, integrado en el Ministerio de Hacienda, encargado de velar por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios, atender las quejas que se produzcan por la aplicación del sistema tributario que realizan los órganos del Estado y efectuar las sugerencias y propuestas pertinentes, en la forma y con los efectos que reglamentariamente se determinen. Asimismo, el artículo 99 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, relativo al desarrollo de las actuaciones y procedimientos tributarios, establece una serie de avanzadas garantías procesales que tienen aplicación en el desarrollo de las actuaciones y procedimientos tributarios.

Acota que la legislación francesa también consulta normas en materia de protección del contribuyente, estableciendo garantías que se reconocen a éstos en el caso de control fiscal, las cuales están consagradas en los Artículos L. 47 a L. 52-A de la parte legislativa del Libro de Procedimientos fiscales.

Destaca que en los Estados Unidos de Norteamérica, la "Declaración de los derechos de los contribuyentes de California", de abril de 2003, consagra, entre otros, el derecho a tener una atención cortés y oportuna; el derecho a que lo traten de manera equitativa; el derecho a la confidencialidad; el derecho a obtener información y ayuda; derechos durante una auditoría fiscal (incluyen el derecho a apelar la auditoría y derecho a que le reembolsen sus gastos de apelación); derechos durante el proceso de cobranza; derecho a recibir un reembolso, etc. Se establece allí, además, una oficina del defensor de los derechos de los contribuyentes, a la cual el contribuyente puede recurrir en caso de desacuerdo con algún empleado de la oficina de impuestos o si desea

obtener más información sobre sus derechos como contribuyente o sobre materias tributarias que lo afecten.

Concluye que, atendiendo el justo clamor de los contribuyentes chilenos y siguiendo la tendencia internacional, resulta oportuno debatir en nuestro país la confirmación legal de los derechos de los contribuyentes.

- - -

DISCUSIÓN

El Honorable Senador señor Prokurica manifestó que la Moción de la que es autor tiene como finalidad paliar, en parte, la precaria situación en que se encuentran los ciudadanos en su relación con el Estado, en un ámbito en el cual todavía persisten desequilibrios, como ocurre en el actual sistema tributario.

Añadió que no obstante el gran avance y los fuertes mecanismos que consagra nuestra Carta Fundamental, en lo relativo a la modernización y democratización de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, se advierte un notorio déficit en el campo de la protección de los derechos del contribuyente. Agregó que diariamente los ciudadanos deben acudir, para el normal desarrollo de su actividad profesional, económica o productiva, ante un servicio del cual deben obtener diversas autorizaciones, sin contar con garantías expresas que puedan hacer valer frente a un organismo que carece de contrapeso, pues se trata de una entidad que actúa como juez y parte.

El Honorable señor Senador ya mencionado, destacó que el conjunto de reformas realizadas en los últimos años constituyen un gran logro en materia de protección de los derechos de las personas. A vía de ejemplo, citó la protección de los derechos del detenido y del imputado, consagrada en la Reforma Procesal Penal; la creación de la Oficina de los Derechos del Recluta, en la Ley de Servicio Militar Obligatorio, y el establecimiento de derechos y garantías del paciente. Sin embargo, aseveró que en lo atinente a los derechos del contribuyente no se observa igual o similar avance.

Aseveró que nuestra legislación dista de otras más modernas, como ocurre, por ejemplo, en España, cuya ley N° 58/2003, Ley General Tributaria, establece un completo catálogo de los derechos y garantías de los obligados tributarios y, además, contempla la existencia del Consejo para la Defensa del Contribuyente, organismo encargado de velar por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios.

Citó también la normativa legal francesa, que en los artículos L 47 a L 52-A del Libro de Procedimientos Fiscales, consagra los derechos de los contribuyentes. También destacó la “Declaración de los Derechos de los Contribuyentes de California”, de 1993, que junto con consagrar los derechos de los obligados tributarios, obliga al Estado a reembolsar los gastos en que hubiere incurrido el ciudadano que hubiere obtenido una sentencia favorable al litigar con el servicio recaudador.

Expresó que los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución deben reflejarse necesariamente en el campo tributario, aun cuando la Carta Fundamental no contenga de manera explícita una enunciación de lo que podría llamarse “derechos del contribuyente”, pues éstos son expresión de los derechos de todas las personas, por lo que deben ser respetados, amparados y promovidos por el Estado.

Continuó exponiendo que para atenuar el desequilibrio a que ya ha aludido, la Moción incorpora en el Código Tributario un artículo 5° bis, nuevo, que establece ciertos derechos elementales, sin cuya consagración legal el administrado continuará en la indefensión; encontrándose, en ocasiones, ignorante de la infracción por la cual se le investiga; en otras, obligado a aportar reiteradas veces el mismo documento y, habitualmente, expuesto a demoras innecesarias en las actuaciones que requieren la intervención del Servicio de Impuestos Internos. Agregó que las situaciones descritas obligan al ciudadano a destinar parte de su tiempo a solucionar este tipo de asuntos, el que restan a las horas que dedican al ejercicio normal de su actividad económica o productiva.

Consideró que no obstante las limitaciones a la iniciativa parlamentaria que establece la Carta Fundamental, es preciso avanzar aunque sea en estos aspectos elementales.

Finalizó el señor Senador expresando que el tema no ha sido ajeno a anteriores administraciones del Servicio de Impuestos Internos, y que el actual Director le ha manifestado su convicción en orden a establecer, por la vía administrativa, la consagración de estos principios, los que, a juicio del Honorable señor Senador, tendrán eficacia permanente al ser objeto de tratamiento legislativo.

El Honorable Senador señor Ominami inquirió si no sería más conveniente consagrar éstos derechos en una legislación común a todas las entidades del Sector Público, posibilitando su aplicación general a todos los procedimientos administrativos, aún cuando considera que algunos de ellos deben tener un tratamiento específico en el ámbito tributario.

El Honorable Senador señor Sabag aseveró que si bien en nuestro país existe una conciencia tributaria seria, y que, además, el Servicio de Impuestos Internos es un organismo altamente profesionalizado, coincide con la necesidad de consagrar legalmente los derechos de los contribuyentes, más aún si se tiene presente el poco avance en la creación de tribunales tributarios profesionalizados e independientes.

Agregó que los planteamientos anteriores cobran más relevancia si se considera que hay contribuyentes que viven a grandes distancias de los centros urbanos, que muchas veces desconocen la tramitación de los procesos y que, además, en ocasiones no reciben respuesta adecuada a las inquietudes planteadas a los funcionarios del Servicio. Estas circunstancias redundan en gastos innecesarios y pérdida de tiempo para el contribuyente, que lo resta al destinado a sus actividades productivas.

El Asesor Jurídico del Ministerio de Hacienda, señor Adrián Fuentes, señaló que la nueva administración del Servicio de Impuestos Internos está trabajando en la dictación de una circular que incluye la casi totalidad de los derechos que consagra la Moción, añadiendo que la mayoría de las normas propuestas en el proyecto en informe están consideradas en cuerpos legales vigentes, mencionando, entre otras, la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y la Ley N° 19.880, que establece las Bases sobre los Procedimientos Administrativos.

El Honorable Senador señor Novoa manifestó que no obstante la consagración de algunas de las disposiciones de la Moción en textos legales vigentes, estima valioso efectuar una sistematización de aquellas normas relativas a los derechos de los contribuyentes en el Código Tributario, añadiendo que cuando se creen los Tribunales Tributarios deberá estudiarse la reubicación de las mismas.

Atendidas las limitaciones constitucionales a la iniciativa parlamentaria, el Honorable señor Senador solicitó al Ejecutivo el envío de una indicación que imponga al Servicio de Impuestos Internos la obligación de dictar una resolución que permita, en términos precisos, la implementación de las normas contenidas en la Moción, la que deberá considerar la fijación de plazos para resolver procesos, modos de hacer efectivos los reclamos, y la creación de una Unidad de Asistencia al Contribuyente.

El Honorable Senador señor Escalona expresó su coincidencia con los objetivos propuestos en la iniciativa, no obstante lo cual manifestó su aprensión respecto a que alguna de sus disposiciones pudiera generar mecanismos de elusión. Citó, a vía de ejemplo, el derecho del contribuyente a ser informado, sobre la naturaleza y alcance de cualquier acto de fiscalización.

Al respecto, el Honorable Senador señor Prokurica manifestó que, en este aspecto, la Moción sólo posibilita que el contribuyente sea informado de los hechos sobre los cuales recaerá una investigación, lo que no obsta a que, como consecuencia de la misma, el Servicio de Impuestos Internos inicie una nueva revisión o fiscalización.

- Sometido el proyecto a votación en general, se aprobó con los votos de los Honorables Senadores señores Escalona, Novoa, Ominami, Prokurica y Sabag.

FINANCIAMIENTO

Las normas de la iniciativa legal en informe no involucran gasto fiscal, en consecuencia, no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación en general del proyecto de ley en informe, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Agrégase al Código Tributario, a continuación de su artículo 5º, el siguiente artículo 5º bis:

“Artículo 5º bis.- Sin perjuicio de los derechos garantizados por la Constitución y las leyes generales, para los efectos del presente Código constituyen derechos de los contribuyentes, a lo menos, los siguientes:

El derecho a ser atendido cortésmente y a ser tratado equitativamente, con el debido respeto y consideración por el personal del Servicio, y a ser informado y asistido por el Servicio sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias;

El derecho a obtener en forma completa y oportuna las devoluciones previstas en las leyes tributarias.

El derecho a conocer, en todo momento y por un medio expedito, su situación tributaria y el estado de tramitación de los procedimientos tributarios que lo afecten;

El derecho a conocer la identidad de las autoridades y personal del Servicio, bajo cuya responsabilidad se tramitan las actuaciones y procedimientos tributarios en los que tenga la condición de interesado;

El derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones por él presentadas, así como derecho a obtener copia autorizada de los documentos presentados ante el Servicio, y el derecho a la devolución de los originales de dichos documentos, en el caso de que no sea imprescindible que obren en el expediente;

El derecho a no aportar aquellos documentos no exigidos por las leyes o ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder del Servicio, siempre que el contribuyente indique el día y procedimiento en el que los presentó;

El derecho a que se mantenga el secreto de los datos, informes o antecedentes obtenidos por el Servicio, en los términos previstos en este Código;

El derecho a que las actuaciones del Servicio que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma expedita, evitando esperas y reiteraciones innecesarias;

El derecho a formular alegaciones y a aportar documentos, que deben ser tenidos en cuenta por el Servicio en los asuntos en que tengan interés o que los afecten;

El derecho a ser informado, al inicio de cualquier acto de fiscalización, sobre la naturaleza y alcance de los mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que las mismas se desarrollen en dentro de plazos razonables;

El derecho a formular quejas y sugerencias en relación con el funcionamiento del Servicio o de la actuación de sus funcionarios, y

El derecho a obtener copia a su costa de los documentos que formen el expediente de cualquier procedimiento del Servicio que lo afecte.”.”.

- - -

Acordado en sesión de fecha 19 de abril de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señor Carlos Ominami Pascual (Presidente) y señores Camilo Escalona Medina, Jovino Novoa Vásquez, Baldo Prokurica Prokurica y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 21 de abril de 2006.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretario Accidental

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL CÓDIGO TRIBUTARIO, EN LO RELATIVO A DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES (Boletín N°: 3.845-05)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Confirmar legalmente los derechos de los contribuyentes, como complemento y desarrollo de las normas constitucionales.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite constitucional .

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 19 de abril de 2005.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe de la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Constitución Política de la República.

- Código Tributario.

Valparaíso, 21 de abril de 2006.

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretario Accidental