



Informe Jurídico

DE LA CONSTRUCCIÓN



Tribunales Tributarios y Aduaneros

I. RESUMEN EJECUTIVO

En el Diario Oficial de fecha 27 de enero de 2009 se publicó la Ley N° 20.322, que “Fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria”.

Esta ley crea, por primera vez, Tribunales Tributarios independientes del Servicio de Impuestos Internos —y también del Servicio Nacional de Aduanas— encargados de conocer y resolver las reclamaciones que se interpongan en contra de las actuaciones de dichos Servicios.

Otro aspecto destacado de esta ley es que el nombramiento de los jueces tributarios se hará por el Presidente de la República de una terna propuesta por la respectiva Corte de Apelaciones. Lo novedoso de este nombramiento es que la terna será elaborada de una lista de no menos de 5 ni más de 10 nombres elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Con la Ley N° 20.322 se suprime expresamente la atribución de los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos de resolver las reclamaciones que presenten los contribuyentes y de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias, correspondiéndole a aquéllos sólo disponer el cumplimiento administrativo de las sentencias dictadas por los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que incidan en materias de su competencia.



Con todo, estas modificaciones no se aplicarán inmediatamente, ya que la Ley N° 20.322 establece una entrada en vigencia gradual de las disposiciones relativas a la creación y funcionamiento de los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros, en virtud de la cual, sólo en 4 años más esta reforma a la justicia tributaria estará plenamente vigente en todo el país. A continuación se indica la gradualidad referida:

- a. XV Región de Arica y Parinacota, I Región de Tarapacá, II Región de Antofagasta, III Región de Atacama: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2010.
- b. IV Región de Coquimbo, VII Región del Maule, IX Región de la Araucanía, XII Región de Magallanes y Antártica Chilena: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2011.
- c. VIII Región del Bío Bío, XIV Región de Los Ríos, X Región de Los Lagos, XI Región de Aysén: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2012.
- d. V Región de Valparaíso y Región Metropolitana: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2013.

Por último, en cuanto a las causas que estuvieren tramitándose a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 20.322, serán resueltas por el respectivo Director Regional del Servicio de Impuestos Internos, conforme al procedimiento vigente a la fecha de interposición del reclamo.

INTRODUCCIÓN

El día martes 27 de enero de 2009 fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 20.322 que “Fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria”, en adelante la Ley N° 20.322.

Sobre el particular, es del caso hacer presente que en el mes de noviembre del año 2002, el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley que “Fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria”, hoy Ley N° 20.322, que creaba los Tribunales Tributarios, el cual, luego de una serie de modificaciones, fue aprobado en su primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, a mediados del mes de diciembre del año 2005.



Sin embargo, el proyecto que aprobó la Cámara de Diputados fue fuertemente cuestionado por distintos sectores, fundamentalmente por la falta de independencia de los Tribunales Tributarios. En efecto, dichos Tribunales se establecían como una nueva dependencia del Servicio de Impuestos Internos y los jueces tributarios tenían la calidad de funcionarios de planta dicho Servicio.

En suma, conforme al proyecto original, el órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias tributarias que se suscitaban entre el Fisco y los contribuyentes formaba parte del Servicio de Impuestos Internos, esto es, de una de las partes en conflicto, lo que le restaba toda imparcialidad e independencia, contraviniendo las normas del debido proceso.

Además, el contribuyente, como requisito previo para presentar las reclamaciones, debía solicitar la reconsideración administrativa de aquéllas. Si no interponía la reconsideración posteriormente el contribuyente no podría deducir el reclamo, situación que, también, atentaba contra las normas del debido proceso.

Por lo anterior, la indicación sustitutiva del proyecto en comento, que presentó el Ejecutivo con fecha 30 de octubre de 2006, fue muy celebrada, al establecer a los Tribunales Tributarios y Aduaneros como órganos jurisdiccionales especiales e independientes, separados orgánica y funcionalmente del Servicio de Impuestos Internos, y sujetos a la supervigilancia de la Corte Suprema, encargados de conocer de las reclamaciones que se interpongan, tanto en contra de las actuaciones del Servicio de Impuestos Internos como del Servicio Nacional de Aduanas. Además, entre otros aspectos positivos de este proyecto, hoy Ley N° 20.322 ya no se exige como requisito previo para presentar las reclamaciones que el contribuyente solicite la reconsideración administrativa, la cual pasa a ser de carácter facultativa.

ANÁLISIS GENERAL

Como se indicó en la introducción de este Informe, la Ley N° 20.322 fue publicada en el Diario Oficial de fecha 27 de enero de 2009, y corresponde a la Ley Orgánica de los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros.

A continuación, nos referiremos a los principales aspectos del contenido de la Ley N° 20.322, específicamente a aquellas materias relativas a la Justicia Tributaria.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL CONTENIDO DE LA LEY QUE CREA LOS TRIBUNALES TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

1. Tribunales Especiales e Independientes

Como se señaló anteriormente, uno de los aspectos más destacados de la Ley N° 20.322 es que consagra a los Tribunales Tributarios y Aduaneros como **órganos jurisdiccionales letrados, especiales e independientes**, separados orgánica y funcionalmente del Servicio de Impuestos Internos y del Servicio Nacional de Aduanas, y sujetos a la supervigilancia de la Corte Suprema.

Habrá un Tribunal Tributario y Aduanero en cada Región, salvo en la Región Metropolitana que contará con cuatro tribunales.

Sobre esta materia es importante tener presente que hasta antes de la Ley N° 20.322, la justicia tributaria estaba a cargo de una de las partes en conflicto, el Servicio de Impuestos Internos, que, a través de sus Directores Regionales, conocía de las reclamaciones que presentaban los contribuyentes y, además, sujetándose a las normas e instrucciones impartidas por el Director Nacional, lo que atentaba contra toda imparcialidad.

Con la Ley N° 20.322 se suprime expresamente la atribución de los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos de resolver las reclamaciones que presenten los contribuyentes y de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias, correspondiéndole a aquéllos sólo disponer el cumplimiento administrativo de las sentencias dictadas por los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que incidan en materias de su competencia.



Sobre el particular, el proyecto original que presentó el Ejecutivo establecía a los Tribunales Tributarios como una nueva dependencia del Servicio de Impuestos Internos y los jueces tributarios tenían la calidad de funcionarios de planta de dicho Servicio, situación que atentaba manifiestamente contra la independencia de este nuevo órgano jurisdiccional.

Por todo lo anterior, constituye un avance considerable que los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros sean Tribunales Especiales e Independientes del Servicio de Impuestos Internos, lo cual está en armonía con lo establecido en el artículo 19 N°3 de nuestra Constitución que asegura a las personas el derecho a que toda sentencia que le afecte se funde en un justo y racional procedimiento.

2. Nombramiento del Juez Tributario y Aduanero

El Juez Tributario y Aduanero, y también el Secretario abogado, será nombrado por el Presidente de la República, de una terna propuesta por la respectiva Corte de Apelaciones.

A su vez, la Corte formará la terna de una lista de un mínimo de 5 y un máximo de 10 nombres, la que será elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública, sujetándose al procedimiento establecido para el nombramiento de los altos directivos públicos del primer nivel jerárquico.¹

Para conformar la terna, los postulantes deberán ser recibidos por el Pleno de la Corte de Apelaciones en audiencia pública citada especialmente al efecto.

El sistema de nombramiento también constituye una innovación importante, especialmente, considerando que el proyecto original del Ejecutivo establecía un procedimiento que no aseguraba la imparcialidad del Juez Tributario. En efecto, conforme al proyecto original, la Corte de Apelaciones respectiva debía elaborar la terna sobre la base de una lista de hasta 10 nombres que le entregaba el Ministerio de Hacienda, del cual depende

¹ El Consejo de Alta Dirección Pública fue creado por la Ley N° 19.882, de 2003. El procedimiento para el nombramiento de los altos directivos públicos del primer nivel jerárquico se encuentra establecido en el Párrafo 3° del Título VI de esta Ley.



el Servicio de Impuestos Internos. Lo anterior, en la práctica, podría haber significado que la lista estuviera compuesta por sólo 3 nombres, con lo cual la Corte de Apelaciones habría operado como un simple “buzón”.

Si bien el procedimiento que establece la Ley N° 20.322 no se ajusta propiamente al sistema de nombramiento de jueces letrados que establece nuestra Constitución Política,² estimamos que da confianza que el concurso previo para generar la nómina esté a cargo del Consejo de Alta Dirección Pública.

3. Requisito de Experiencia y Especialización

Se exige, tanto al Juez Tributario y Aduanero como al Secretario Abogado, contar con, al menos, 5 años de ejercicio de la profesión de abogado y tener conocimientos especializados o experiencia en materias tributarias o aduaneras.

4. Calificación

El Juez Tributario y Aduanero será calificado en el mes de enero de cada año por la Corte de Apelaciones respectiva, para lo cual aquel, en forma trimestral, remitirá a la Corte un informe de la gestión del Tribunal a su cargo.

En esta materia también hay un avance considerable respecto de la independencia de los Tribunales Tributarios, por cuanto el proyecto original establecía que la Corte de Apelaciones respectiva debía proceder a efectuar la calificación de los jueces tributarios sobre la base de un informe elaborado por el propio Servicio de Impuestos Internos, lo que constituía una manifestación de dependencia del Servicio.

5. Unidad Administradora

Se crea una Unidad Administradora, órgano funcionalmente desconcentrado de la Subsecretaría de Hacienda, encargado de la gestión administrativa de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

² Conforme al artículo 78 de la Constitución Política, los jueces letrados son designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva.



A la Unidad Administradora le corresponderá la ejecución de diversas funciones en relación a los Tribunales Tributarios, tales como pagar las remuneraciones del personal; proveer los inmuebles; abastecer de materiales de trabajo; soporte informático; ejecución de la administración financiera; organización de cursos y todas las demás funciones que sean necesarias para el correcto funcionamiento administrativo de los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros.

6. Algunas normas procesales importantes

a. Recurso de Reposición Administrativa

Como se hizo presente en la introducción, otro de los aspectos fuertemente cuestionado del proyecto original del Ejecutivo era que establecía una instancia prejudicial de carácter administrativa y obligatoria —Recurso de Reconsideración Administrativa—, vale decir, si no se interponía, no podría posteriormente el contribuyente deducir reclamo, lo que claramente violentaba el derecho del contribuyente de ocurrir ante el Tribunal y su derecho a la defensa y a un debido proceso.

La Ley N° 20.322, en cambio, consagra la procedencia —facultativa— del recurso de reposición administrativa, regulado en la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos,³ con algunas modificaciones.

b. Patrocinio de abogado

Será obligatoria la comparecencia de las partes ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros debidamente patrocinadas por un abogado habilitado, salvo para aquellos juicios cuya cuantía sea inferior a la 32 UTM (un poco más de \$1.200.000), con lo cual se cumple con el derecho a la defensa jurídica que establece nuestra Constitución en su artículo 19 N° 3, inciso segundo. Es del caso recordar que el proyecto original del Ejecutivo suprimía la comparecencia con el patrocinio de abogado, lo que atentaba contra el derecho a la defensa jurídica y la igualdad entre las partes.

³ El recurso de reposición está regulado en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, y se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna.



c. Notificaciones

La notificación por carta certificada es reemplazada por una publicación del texto íntegro de la resolución en el sitio en Internet del Tribunal. Sin embargo, las notificaciones al reclamante de las sentencias definitivas, de las resoluciones que reciben la causa a prueba y de aquéllas que declaren inadmisibile un reclamo, pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, seguirán notificándose por carta certificada, así como también aquéllas que se dirijan a terceros ajenos al juicio.

d. Apreciación de la prueba

Se dispone que la prueba sea apreciada por el Juez Tributario conforme a las reglas de la sana crítica y, por lo tanto, deberá expresar en la sentencia las razones jurídicas y las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en virtud de las cuales les asigna valor o desestima las pruebas rendidas.

Sin embargo, los actos o contratos solemnes sólo podrán ser acreditados por medio de la solemnidad prevista por la ley. Y en aquellos casos en los que la ley exija probar mediante contabilidad fidedigna, el juez deberá ponderar preferentemente dicha contabilidad.

e. Medida cautelar

Se faculta al Servicio de Impuestos Internos para impetrar, de manera fundada, la medida cautelar de prohibición de celebrar actos o contratos sobre bienes o derechos específicos del contribuyente.

Sobre este punto, es del caso hacer presente que la medida cautelar sobre bienes o derechos del demandante es ajena a cualquier procedimiento. Por el contrario, es el demandante el que puede solicitar medidas cautelares para asegurar el resultado de su acción y en los juicios tributarios el demandante es el contribuyente y no el Servicio de Impuestos Internos.

Es por ello que el establecimiento de esta facultad podría amedrentar, en cierta forma, al contribuyente quien podría desistirse de su acción.





Con todo, en contra de la resolución que se pronuncie sobre la solicitud de esta medida cautelar proceden los recursos de reposición y apelación, dentro del plazo de 5 días contado desde la notificación. Asimismo, la medida cautelar está acotada a los bienes y derechos suficientes para responder de los resultados del juicio y se decretará, preferentemente, sobre bienes y derechos cuyo gravamen no afecte el normal desenvolvimiento del giro del contribuyente.

f. Valor probatorio de antecedentes solicitados por el Servicio de Impuestos Internos

Si el Servicio de Impuestos Internos solicitó antecedentes al contribuyente en la etapa de citación y aquel no los acompañó, posteriormente no serán admisibles y no podrá hacerlos valer en juicio. Sin embargo, se precisa que debe tratarse de antecedentes que tengan relación directa con las operaciones fiscalizadas y el reclamante siempre podrá probar que no acompañó la documentación por causas que no le hayan sido imputables.

g. Recursos

Contra la sentencia que falle un reclamo sólo procede el recurso de apelación. Tratándose de resoluciones que declaren inadmisibles un reclamo o hagan imposible su continuación, proceden los recursos de reposición y de apelación. El recurso de apelación se tramita en cuenta —no hay alegatos—.

En contra de la sentencia definitiva procede el recurso de apelación, sin embargo, éste se tramita en cuenta. Para que haya alegatos es necesario que cualquiera de las partes los solicite expresamente.

Estimamos que lo natural habría sido establecer la procedencia de los alegatos en la segunda instancia, a menos que el recurrente manifestare por escrito su renuncia a aquéllos, o bien se trate de juicios en que no haya abogado patrocinante, por ser de una cuantía inferior a las 32 UTM.



h. Salas de Corte especializadas

Se consagra la existencia de salas especializadas de las Cortes de Apelaciones de Valparaíso, Concepción, San Miguel y Santiago, en materia de asuntos tributarios y aduaneros cuyos integrantes serán Ministros que cuenten con conocimientos especializados en estas materias, lo que deberá ser acreditado por la participación en cursos de perfeccionamiento o postgrado sobre la materia. En las demás Cortes de Apelaciones se designará una sala para que conozca en forma preferente de estas materias.

7. Aplicación gradual

Se establece una entrada en vigencia gradual de las disposiciones relativas a la creación y funcionamiento de los nuevos Tribunales Tributarios y Aduaneros,⁴ distinguiéndose entre las siguientes regiones:

- a. XV Región de Arica y Parinacota, I Región de Tarapacá, II Región de Antofagasta, III Región de Atacama: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2010.
- b. IV Región de Coquimbo, VII Región del Maule, IX Región de la Araucanía, XII Región de Magallanes y Antártica Chilena: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2011.
- c. VIII Región del Bío Bío, XIV Región de Los Ríos, X Región de Los Lagos, XI Región de Aysén: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2012.
- d. V Región de Valparaíso y Región Metropolitana: entrada en vigencia el día primero de febrero de 2013.

8. Causas que estuvieren tramitándose a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 20.322.

Serán resueltas por el respectivo Director Regional del Servicio de Impuestos Internos, conforme al procedimiento vigente a la fecha de interposición del reclamo.

⁴ Las disposiciones relativas a la Unidad Administradora entrarán en vigencia a contar de la fecha de publicación de la Ley N° 20.322 en el Diario Oficial.



9. Tema pendiente⁵

Hubiera sido pertinente que la Ley N° 20.322 se hiciera cargo de todas aquellas causas que fueron anuladas por los tribunales superiores de justicia como consecuencia de haberse tramitado en la primera instancia ante el delegado del Director Regional.⁶ Para estos efectos, existían varias alternativas, tales como: a) establecer una amnistía tributaria del todo o parte del capital, de sus reajustes, intereses y multas; b) darle la opción al contribuyente afectado que la causa que debe ser tramitada nuevamente sea conocida por un tribunal tributario arbitral;⁷ y c) otorgarle la facultad al Consejo de Defensa del Estado para lograr transacciones o avenimientos con los particulares en las causas anuladas.

⁵ Christian Blanche, Documento "Observaciones Proyecto de Ley sobre Tribunales Tributarios", 6 de diciembre de 2004 y sesión Comisión de Legislación de la Cámara Chilena de la Construcción de fecha 10 de julio de 2008.

⁶ La Corte Suprema, en sendos fallos, declaró la inconstitucionalidad del procedimiento empleado desde hace varios años por el Servicio de Impuestos Internos, conforme al cual la primera instancia de los juicios tributarios no ha estado a cargo de los jueces indicados en el Código Tributario, esto es, los Directores Regionales del Servicio, sino en funcionarios designados en cada caso por los respectivos Directores, contrariándose con ello la norma esencial de la indelegabilidad de la función del Juez. Finalmente, mediante sentencia de fecha 26 de marzo de 2007, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad erga omnes del artículo 116 del Código Tributario, sentencia que fue publicada en el Diario Oficial de 29 de marzo de 2007, derogando, de esta forma, el artículo 116 del Código Tributario.

⁷ Trabajo de don Patricio Figueroa Velasco elaborado en el seno de la Comisión de Legislación de la Cámara Chilena de la Construcción, por la cual propone la creación de Jueces Árbítrios para conocer de los conflictos tributarios, los cuales son árbitros de derecho en cuanto al fallo y arbitadores respecto del procedimiento.



CONCLUSIÓN

La Ley Nº 20.322 reviste gran importancia, por cuanto establece, por primera vez, órganos jurisdiccionales especiales e independientes del Servicio de Impuestos Internos —y también del Servicio Nacional de Aduanas— encargados de conocer y resolver las reclamaciones que se interpongan en contra de las actuaciones de dichos Servicios.

De esta forma, se pone fin a la situación existente hasta antes de la dictación de esta ley, en la cual la denominada “justicia tributaria”, estaba a cargo de una de las partes en conflicto —el Servicio de Impuestos Internos— el cual, por medio de sus Directores Regionales, conocía de las reclamaciones que presentaban los contribuyentes y, además, sujetándose a las normas e instrucciones impartidas por el Director Nacional, lo que, a todas luces, atentaba contra la imparcialidad y el derecho a un debido proceso.

Si bien no todos los aspectos de esta ley son los mejores, como por ejemplo, que la Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros dependa de la Subsecretaría de Hacienda, es indudable que su dictación constituye un gran avance para hacer realidad el anhelado deseo de los contribuyentes de ser juzgados por Tribunales imparciales.

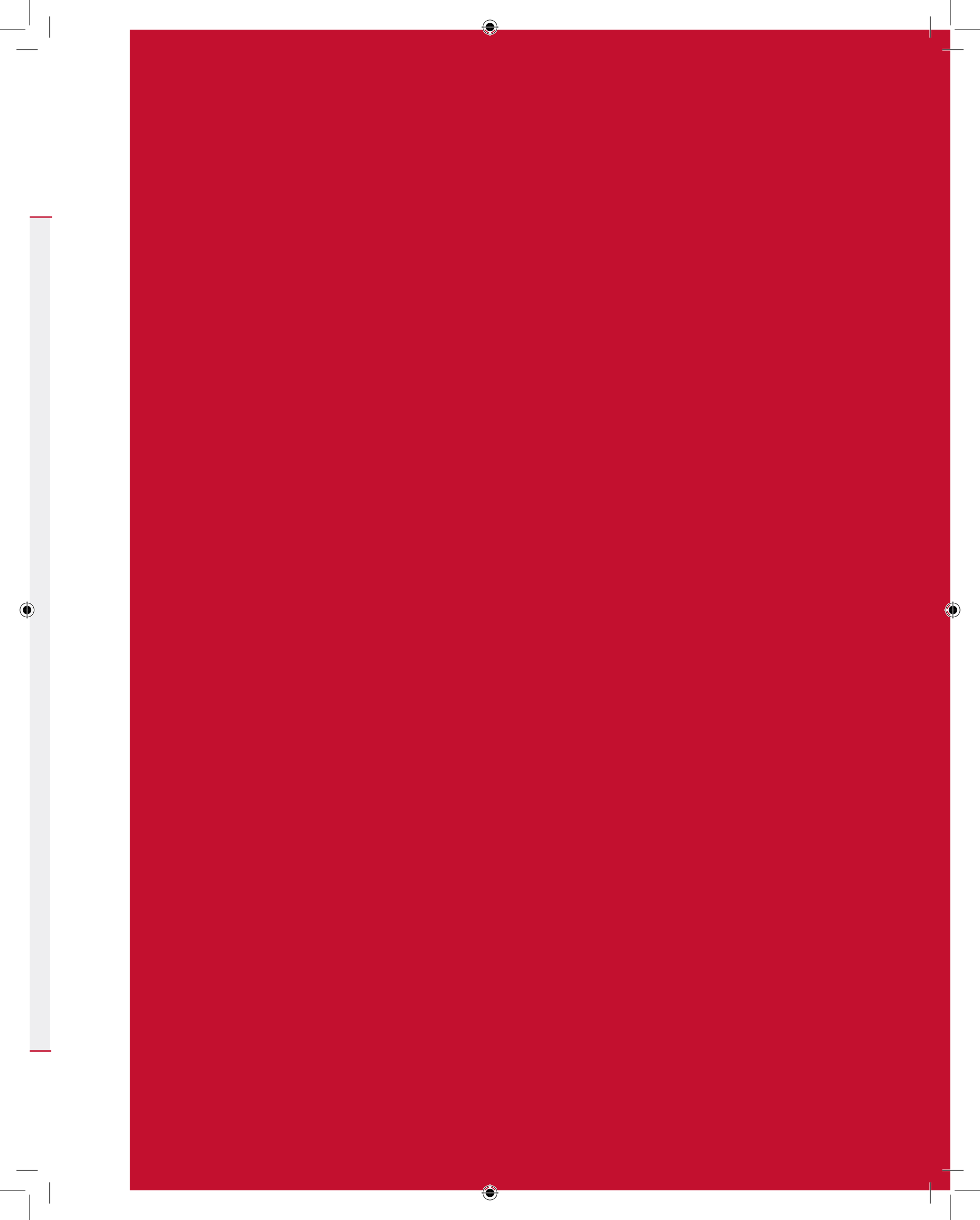
Con todo, es importante hacer presente que estas modificaciones no se aplicarán inmediatamente, sino que, como se hizo presente en este informe, se harán de manera gradual, de tal forma que en cuatro años más estén plenamente vigentes en todo nuestro país.

Por último, el único tema que quedó pendiente —y que podría haber sido resuelto por esta ley— es la situación de todas aquellas causas tributarias que fueron anuladas por los tribunales superiores de justicia como consecuencia de haberse tramitado en la primera instancia ante el delegado del Director Regional. Así, por ejemplo, podría haberse dado al contribuyente afectado la opción que la causa, que debe ser tramitada nuevamente, fuere conocida por un tribunal tributario arbitral.









INFORME JURÍDICO es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente. Para acceder a INFORME JURÍDICO y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a www.cchc.cl

Es de responsabilidad del usuario verificar la vigencia del documento.

Director responsable: Carolina Arrau Guzmán.

Descriptor: Tribunales Tributarios; justicia tributaria.

Responsable: Carolina Arrau Guzmán.

Abogado Informante: René Lardinois Medina



COORDINACIÓN DE ASESORÍAS
Y ESTUDIOS LEGALES
DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS

Cámara Chilena de la Construcción

Marchant Pereira Nº 10, Piso 3

Providencia, Santiago.

Teléfono 376 3385 / Fax 580 5106

www.cchc.cl