

JURISDICCION CONTENCIOSA EN MATERIA TRIBUTARIA

Por: *Patricio Figueroa Velasco.*
Profesor del Departamento
de Derecho Económico.

Un justo y racional procedimiento en materia de reclamaciones tributarias debería contemplar:

- 1.- Una primera instancia de tipo administrativo.
 - 2.- Una segunda instancia de la cual conozca un Tribunal colegiado, especializado.
 - 3.- Recurso de casación ante Corte Suprema.
-
- 1.- Primera instancia de tipo administrativo.

La experiencia enseña que en las liquidaciones de impuestos que formula la Administración a los contribuyentes, es normal que exista una gran cantidad de reparos puntuales (gastos no acreditados documentalmente, comprobantes incompletos, etc.) que al contribuyente le es fácil aclarar en forma expedita en la instancia administrativa; de aquí que en un gran número de países (México, Perú, Paraguay, Colombia, Uruguay, etc.) es previo que el contribuyente agote el recurso de reconsideración o reclamación administrativa antes de recurrir al tribunal especial tributario.

En el caso de Chile, consideramos que el Procedimiento General de Reclamaciones que se contempla en nuestro Código Tributario (Libro 3º, título II) es una buena base para

esta instancia, sin perjuicio de dos tipos de consideraciones importantes:

a.- El actual Código desvirtúa la esencia de este procedimiento meramente administrativo, dándole la apariencia de un procedimiento jurisdiccional, denominando tribunal de primera instancia al Director Regional. La realidad es que no puede hablarse de juicio ni de tribunal, en condiciones que sólo actúa una parte en el proceso (el contribuyente) y el tribunal carece de imparcialidad para resolver, no sólo porque el denominado Juez (Director Regional) es funcionario de la Administración, sino porque el propio Estatuto Orgánico del Servicio le ordena fallar conforme a las instrucciones del Director Nacional (D.F.L. 7, D.O. 30.9.80, art. 7º, letra c) y 19, letra c)). Estimamos que el procedimiento de reclamación tributaria ante el propio Servicio de Impuestos Internos debe reglamentarse como una instancia administrativa de reconsideración o reclamación.

b.- El procedimiento de reclamación administrativa ante el Director Regional podría perfeccionarse en varios puntos importantes en relación al que bajo la apariencia de tribunal reglamenta actualmente el Código Tributario, especialmente en cuanto a las siguientes materias:

- Informes del Servicio evacuados con ocasión del reclamo: debería señalarse plazo a los funcionarios para el cumplimiento de este trámite y, además, estimamos que el informe debería solicitarse a funcionarios distintos de aquellos que ya emitieron la liquidación.

- Prueba: el actual art. 132 deja la prueba, al arbitrio del Director Regional, tanto en cuanto a recibirse la causa a prueba, como para determinar la forma y plazo en que la testimonial debe rendirse. Esta disposición ha dado lugar a muchas dificultades y una reforma del sistema debería establecer normas claras y precisas en tan importante materia.

- Dictación del fallo: en la práctica los contribuyentes no se atreven a hacer uso del derecho a pedir fijación de plazo para la dictación del fallo a que se refiere el art. 135, con lo que ha sido frecuente en la práctica que estos reclamos tengan una duración excesivamente larga. Consideramos que la propia ley debería establecer un plazo prudente para la dictación del fallo y, si él no es dictado dentro del plazo, a la sola petición del contribuyente entenderse rechazado el reclamo, debiendo subir el expediente de inmediato al tribunal de segunda instancia. El procedimiento actual contempla un nuevo Informe del Servicio, que en realidad representa el derecho a emitir un fallo tardío.

2.- Segunda instancia de la cual conozca un Tribunal colegiado, especializado, dependiente del Poder Judicial.

Existe prácticamente consenso en todas las legislaciones de los países de Sud-América de que los "conflictos tributarios" dicen relación con materias muy especializadas, complejas y relativas a una legislación extraordinariamente cambiante, por lo que requieren de un tribunal integrado por personas de reconocida solvencia moral y versación en materia tributaria, generalmente abogados con no menos de 10 años en el ejercicio profesional y experiencia en el campo tributario. Generalmente se dota a estos Tribunales de asesores en materias contables y económicas, cuya designación sólo podrá efectuarse previo concurso.

Desde el momento en que en Chile no se han establecido aun los tribunales de lo contencioso-administrativo, estimamos que estos tribunales especializados en "materia tributaria" deben formar parte del Poder Judicial, y como tal quedar sometidos en la legalidad de sus fallos y en todos sus aspectos al control de la Corte Suprema. Esta posición tiene a su favor la centralización de las funciones jurisdiccionales, lo que favorece la solución de aspectos tan importantes como los recursos ante el tribunal superior y lo relativo a la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

Naturalmente que punto fundamental para el adecuado funcionamiento de estos tribunales especiales tributarios, habrá de ser la absoluta independencia de los jueces respecto del Poder Ejecutivo, en forma similar a la de un magistrado de la Corte Suprema.

Estos tribunales deben tener amplias facultades inquisitivas, tendientes a darles un papel activo, que les permita establecer los hechos y el derecho, con independencia de las alegaciones y pruebas producidas por las partes.

En resumen, creemos que la mayor novedad del sistema debiera ser la creación de Tribunales Colegiados Tributarios que tengan una adecuada especialización tal como se acordó en las VII Jornadas Luso-Hispanoamericanas de Estudios Tributarios celebradas el año 1976 en Pamplona.

3.- Recurso de casación ante la Corte Suprema.

Estimamos indispensable que quede claramente establecido que los Tribunales Tributarios forman parte del Poder Judicial, y como tal quedan sometidos al control de la Corte Suprema, la cual, desde luego, podría conocer de los recursos de casación en la forma y en el fondo conforme a las reglas generales del Procedimiento civil.