

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE COBRO EJERUTICO

TRIBUTARIO

La cuestión sobre la naturaleza jurídica de la primera etapa del procedimiento de cobro de obligaciones resulta relevante toda vez que la decisión del intérprete, en el sentido de tratarse de un procedimiento administrativo o bien de un procedimiento jurisdiccional, traerá aparejada distintas consecuencias.

Quien sostenga que se trata de un procedimiento administrativo, deberá a su vez sostener que de conformidad a lo que dispone el artículo 1° de la Ley N° 19.880, el derecho supletorio aplicable a este procedimiento es esta misma ley, y sólo lo será el Código de Procedimiento Civil cuando expresamente lo disponga el Código Tributario. Asimismo, deberá sostener la improcedencia del abandono del procedimiento por inactividad del órgano; que los plazos serán de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados; que serán procedentes todos los recursos de la Ley en comento; que las decisiones finales deberán señalar los recursos que contra ellas proceden y los plazos para interponerlos; que será procedente el recurso de protección; que todas las actuaciones administrativas serán susceptibles de revisión por un órgano jurisdiccional; que los dictámenes de la Contraloría General de la República son vinculantes; y, por tratarse de un procedimiento administrativo, las notificaciones que se realicen tienen igual naturaleza, en consecuencia, el requerimiento de pago no puede interrumpir el cómputo de la prescripción de conformidad a lo que dispone el artículo 201 número 3 del Código Tributario, el cual exige que el requerimiento sea judicial.

Quienes sostengan que se trata de un procedimiento de carácter jurisdiccional, deberán sostener que de conformidad a lo que dispone el artículo 2 del Código Tributario, resultan aplicables de manera supletoria las normas del Código de Procedimiento Civil, por lo cual, verbigracia, luego de 6 meses de inactividad la primera resolución que se dicte en el procedimiento administrativo deberá notificarse por cédula; será procedente el recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por el Tesorero/Juez Sustanciador y no será procedente el recurso de protección en contra de las mismas; que las sentencias se deben resolver en conformidad a derecho (excluyendo así a las circulares, minutas, oficios, instrucciones) y tener una forma determinada, exigida por los artículos 170 y 171 del Código de Procedimiento Civil y el auto acordado sobre forma de las sentencias de la Excelentísima Corte Suprema; que los dictámenes de la Contraloría General de la República no son vinculantes; que opera el desasimiento del tribunal; que será igualmente procedente el abandono del procedimiento; el Tesorero/Juez Sustanciador y el Abogado del Servicio de Tesorerías podrán ser recusados por el ejecutado y les serán aplicables los tipos penales referidos a la prevaricación judicial.

Aunque el razonamiento anterior tiene bases normativas, la realidad muestra que aquello está lejos de respetarse.

La discusión que se ha presentado respecto a la naturaleza jurídica de la primera etapa del procedimiento de cobro de obligaciones tributarias tiene dos grandes vertientes.

La corriente dominante procura por la naturaleza jurisdiccional de la primera etapa del procedimiento de cobro de obligaciones tributarias, razonando que es la misma ley la que asigna el carácter de juez al tesorero y, atendidas las facultades jurisdiccionales del Tesorero/Juez Sustanciador, no se puede sino tratar de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, de lo cual se desprende, ipso facto, estar en presencia de un procedimiento judicial, haciendo aquí sinónimos lo jurisdiccional con lo judicial.

En esta línea de ideas, la Corte Suprema ha señalado que la función desarrollada por el Juez/Tesorero en la primera etapa del procedimiento de cobro es de carácter jurisdiccional, ya que, al despachar el mandamiento de ejecución y embargo, así como al ordenar su notificación y requerimiento de pago, actúa en el carácter de Juez Sustanciador. Sostiene –además- la Corte Suprema que “es la propia ley la que reiteradamente le asigna la calidad de Juez Sustanciador al Tesorero Comunal y le entrega la resolución de materias propias de dicha calidad y ajenas al ámbito administrativo, haciendo supletorias las disposiciones comunes a todo procedimiento”. Sobre esta base, agrega la Corte Suprema, “la acción ejecutiva en la primera etapa del procedimiento de cobro es promovida en un proceso de carácter judicial”.

La segunda corriente aboga por la naturaleza administrativa de la primera etapa del procedimiento de cobro de obligaciones tributarias, toda vez que se tramita ante un órgano de la administración, siendo incluso el mismo Código Tributario el que asigna en el inciso 2 del artículo 190 tal naturaleza al procedimiento; además, el propio legislador reguló expresamente las etapas administrativa y jurisdiccional en el procedimiento ejecutivo de cobro de impuestos.

Abona lo anterior en base a la revisión de la historia de la Ley N° 16.617, a la luz de lo cual queda claro, según esta vertiente, que se trata de un procedimiento administrativo, por cuanto dicha ley en su artículo 151 facultó al Presidente de la República para modificar los procedimientos judiciales entonces vigentes por procedimientos administrativos y en ningún caso, para crear un tribunal al interior de la administración.

Por otra parte, no se verifica una controversia entre partes sometida a la decisión de un tercero y las formas procesales carecen de la bilateralidad de la audiencia, elemento que configura esencialmente una controversia jurisdiccional; las reglas procesales no otorgan derechos procesales a la Tesorería, sino más bien potestades.

Así, por ejemplo, la Corte Suprema, rechazando un incidente de abandono de procedimiento sostuvo: “El abandono del procedimiento no se encuentra contemplado en el evento que la actividad de la administración ha sido generada por ella misma, motivo suficiente para desestimar la aplicación de este incidente especial que regula el Código de Procedimiento Civil. En lo relativo al procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias, el legislador ha regulado precisamente las etapas administrativa y jurisdiccional. Teniendo en consideración que en la primera de ellas el órgano administrativo que sustancia el procedimiento forma parte de la

administración del estado, no se ve compelido por plazos fatales en la duración de los trámites, sin perjuicio del derecho de las partes para obtener un pronunciamiento en términos reducidos”. Agrega la Corte Suprema, que pese a que no es procedente el abandono del procedimiento “la tardanza inexcusable de la Tesorería General de la República ha excedido todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la administración, los que además tienen consagración legislativa”. Concluye la Corte Suprema señalando que el efecto jurídico aludido precedentemente no puede ser otro que una especie de "decaimiento del procedimiento ejecutivo especial de cobro de impuestos".

Interesante es observar que la Tesorería General de la República adscribe indistintamente a ambas posiciones de forma acomodaticia, enfatizando el carácter administrativo o jurisdiccional del procedimiento según la materia de que se trate.

Claudio Alberto Morales Borquez

Abogado

Magister en Derecho Público y Litigación Constitucional