Modifica el Código Tributario para habilitar al Ministerio Público a ejercer de oficio la acción penal pública por delitos tributarios

Boletín N° 12628-07

I. Fundamentos

a. Que es de público conocimiento la circunstancia de que una serie de políticos y candidatos a las elecciones de cargos de elección popular incurrieron en una serie de prácticas ilícitas, y en algunos casos delitos, que han sido terminados, o bien, están próximos a iniciar su fase final para ser sentenciados. No obstante, también ha trascendido que el Servicio de Impuestos Internos, en lo que se refiere a los delitos tributarios en que incurrieron estos candidatos y políticos, no interpuso la acción penal correspondiente en una serie de casos, lo que llevó a que una gran cantidad de estas causas quedaran sobreseídas, afectando de esta manera la confianza pública en las instituciones.

   En efecto, en los delitos tributarios es obligatoria la iniciativa del Servicio de Impuestos Internos para dar curso a los procesos penales correspondientes que permitan investigar y sancionar estas conductas. De no contar con esta iniciativa, el Ministerio Público está impedido de continuar la persecución penal.

   Lo anterior es pernicioso para la confianza en las instituciones por cuanto los delitos tributarios, en particular aquellos cometidos por candidatos y políticos, generan tal daño que deben ser investigados y sancionados. En efecto, no es sólo el Fisco el que se ve afectado, sino que también la ciudadanía en general, la que espera que el sistema reaccione ante situaciones reñidas por la ley, toda vez que es un imperativo de la igualdad ante la ley, en el sentido que todos los contribuyentes diariamente deben cumplir sus deberes tributarios.

b. Que en cuanto al régimen normativo el artículo 162 del Código Tributario establece que: “Las investigaciones de hechos constitutivos de delitos tributarios sancionados con pena privativa de libertad sólo podrán ser iniciadas por denuncia o querella del Servicio. Con todo, la querella podrá también ser presentada por el Consejo de Defensa del Estado, a requerimiento del Director.

   En las investigaciones penales y en los procesos que se incoen, la representación y defensa del Fisco corresponderá sólo al Director, por sí o por medio de mandatario, cuando la denuncia o querella fuere presentada por el Servicio, o sólo al Consejo de Defensa del Estado, en su caso.
   (…) Si la infracción pudiere ser sancionada con multa y pena privativa de libertad, el Director podrá, discrecionalmente, interponer la respectiva denuncia o querella o enviar los antecedentes al Director Regional para que persiga la aplicación de la multa que correspondiere a través del procedimiento administrativo previsto en el artículo anterior.

   La circunstancia de haberse iniciado el procedimiento por denuncia administrativa señalado en el artículo anterior, no será impedimento para que, en los casos de infracciones sancionadas con multa y pena corporal, se interponga

querella o denuncia. En tal caso, el Juez Tributario y Aduanero se declarará incompetente para seguir conociendo el asunto en cuanto se haga constar en el proceso respectivo el hecho de haberse acogido a tramitación la querella o efectuado la denuncia.

La interposición de la acción penal o denuncia administrativa no impedirá al Servicio proseguir los trámites inherentes a la determinación de los impuestos adeudados; igualmente no inhibirá al Juez Tributario y Aduanero para conocer o continuar conociendo y fallar la reclamación correspondiente.

El Ministerio Público informará al Servicio, a la brevedad posible, los antecedentes de que tomare conocimiento con ocasión de las investigaciones de delitos comunes y que pudieren relacionarse con los delitos a que se refiere el inciso primero.

Si no se hubieren proporcionado los antecedentes sobre alguno de esos delitos, el Servicio los solicitará al fiscal que tuviere a su cargo el caso, con la sola finalidad de decidir si presentará denuncia o interpondrá querella, o si requerirá que lo haga al Consejo de Defensa del Estado. De rechazarse la solicitud, el Servicio podrá ocurrir ante el respectivo juez de garantía, quien decidirá la cuestión mediante resolución fundada".

c. Que como se puede observar, la norma del artículo 162 del Código Tributario le asigna al Director del Servicio Nacional de Impuestos Internos una discrecionalidad amplia en materia de delitos tributarios, a efectos de que determine cuándo la persecución penal puede iniciarse, y cuándo no, sin establecer tampoco un mecanismo de reclamación.

   El artículo ha sido objeto de diversas críticas por parte de la doctrina, la cual ha señalado, por ejemplo, lo siguiente: "También es cuestionable la amplitud de la discrecionalidad entregada al Director respecto del procedimiento penal. En primer término, existe una absoluta ausencia de parámetros que asistan su decisión de dar inicio al procedimiento mediante querella o denuncia, es decir, carece de un marco indicativo de cuáles delitos perseguir y en cuáles no es oportuno accionar. Luego, la discrecionalidad se manifiesta también en el caso de infracciones sancionadas con pena corporal y multa, donde queda al libre arbitrio del Director interponer la querella o denuncia (…) Más allá de los problemas que derivan del ejercicio de esta facultad, desde el punto de vista de las garantías del contribuyente la absoluta discrecionalidad que otorga el ordenamiento al Director parece contradecir tanto la legalidad como la igualdad."[1].

d. Que lo anterior se complejiza si se considera lo que señala la Constitución Política de la República, la cual establece en su artículo 83 que: "Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del

[1] TAPIA, Javier (2005): Bases para un debido proceso tributario: Tres Teorías Acerca de la Relación entre el Estado y los Contribuyentes, Revista Chilena de Derecho (Vol. 32, N°2), pp. 329-362.

imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales (…)". Es decir, si bien el constituyente optó porque sea el Ministerio Público quien tenga el monopolio sobre la investigación de los hechos con caracteres de delito y la decisión del ejercicio de la acción penal, es la ley la llamada a determinar cómo la ejerce, la cual como se ha venido señalando en el caso de delitos tributarios exige que el Director del Servicio de Impuestos Internos denuncie o se querelle previamente.

e. Que la norma del artículo 162 del Código Tributario limita la atribución constitucional del Ministerio Público en materia de delitos tributarios, relegándolo a un plano secundario, en donde debe esperar la decisión del Servicio de Impuestos Internos para interponer la debida acción penal. Ello establece un ámbito de discrecionalidad peligroso que debe ser regulado, favoreciendo la coordinación entre ambos organismos. Asimismo, considerar que el delito tributario es de sólo interés del Servicio de Impuestos Internos, como lo hace la norma del artículo 162 del mencionado Código, es en extremo limitado, puesto que no sólo se afecta el patrimonio fiscal, sino que además, la confianza que tienen los demás contribuyentes en que el incumplimiento de sus deberes se sancionará en todo caso. En este sentido, la sustanciación de procedimientos por infracciones administrativas no son óbice para que se apliquen las sanciones penales que correspondan, si es que el legislador dispuso una pena para los delitos tributarios.

f. Que en la misma línea, el inciso segundo del artículo 53 del Código Procesal Penal, refiriéndose a la acción penal indica que: "La acción penal pública para la persecución de todo delito que no esté sometido a regla especial deberá ser ejercida de oficio por el ministerio público. Podrá ser ejercida, además, por las personas que determine la ley, con arreglo a las disposiciones de este Código. Se concede siempre acción penal pública para la persecución de los delitos cometidos contra menores de edad". Es decir, no existiendo una disposición especial, como la del artículo 162 del Código Tributario, se debe aplicar la regla general, que no es sino que la persecución del Ministerio Público debe ser de oficio, pudiendo además ser ejercida por las personas que determine la ley.

g. Que lo anterior implica que no se deroga la facultad del Servicio para querellarse, motivo por el cual, de conformidad al artículo 111, podría hacerlo en todo caso, cautelándose también los intereses del Fisco en obtener la respectiva condena.

h. Que el presente proyecto de ley busca reducir los espacios de discrecionalidad con que hoy cuenta el Servicio de Impuestos Internos en la persecución de delitos tributarios, a efectos de que sean parte de la regla general en la materia, esto es, de los delitos de acción pública. Ello permitirá que el Ministerio Público pueda deducir la correspondiente acción cuando esté convencido de ello, al tenor de la investigación respectiva, sin inhibir tampoco al Servicio si así lo estimare.

II. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz establecer que la acción penal por delitos tributarios se regirá por las reglas generales dispuestas en el Código Procesal Penal

III. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto:

El proyecto modifica el artículo 162 Código Tributario, en el sentido de hacer una remisión a las normas del Código Procesal Penal en materia de acción, manteniendo aquellas disposiciones que son compatibles con dicho objetivo.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único: modifíquese el artículo 162 del decreto ley N° 830, de 1974, que aprueba el Código Tributario en el siguiente sentido:

1. Antepóngase el siguiente inciso primero, pasando el actual primero a ser segundo y así sucesivamente: “La acción penal para la persecución de hechos constitutivos de delitos tributarios sancionados con pena privativa de libertad se regirá por lo dispuesto en el artículo 53 del Código Procesal Penal”.
2. En su inciso primero, que pasa a ser segundo: elimínese la palabra “sólo”.