**PUBLICIDAD EXPEDIENTES DE REQUERIMIENTO ADMNISTRATIVO**

# 

# **Autor:** Claudio Alberto Morales Borquez

# **RESUMEN**. La Tesorería General de la Republica sostiene que los expedientes de requerimientos administrativos se encuentran sujetos al secreto tributario del artículo 35 del código tributario y a la reserva del artículo 175 inciso 3 del código tributario, exigiendo en consecuencia un poder especial para acceder a los expedientes a quienes no sean deudores.

# El presente tendrá por objeto demostrar que los expedientes de requerimiento administrativos tienen el carácter de públicos desde el momento de la notificación de la demanda, de manera que tal práctica del Servicio de Tesorería no se ajusta a derecho. Los expedientes de requerimientos administrativos constituyen documentos públicos que deben ser puestos a disposición de cualquiera que los solicite sin necesidad de mandato ni expresión de causa.

# **PUBLICIDAD EXPEDIENTES ADMNISTRATIVOS**

El Servicio de Tesorerías tiene a su cargo la cobranza de todos los impuestos y demás créditos fiscales. El procedimiento para cumplir tal función pública se encuentra descrito en los artículos 168 y siguientes del código tributario.

El cobro ejecutivo de obligaciones tributarias se realiza mediante un procedimiento ejecutivo cuya tramitación se realiza ante la tesorería en la primera etapa y la segunda ante el juez ordinario civil

El acceso a los expedientes en la etapa civil no presenta dificultades toda vez que se puede acceder a los expedientes mediante el sistema de consulta de causas del portal del poder judicial.

Tratándose del acceso de expedientes de requerimiento administrativos en su primera etapa de cobro, la cuestión es distinta.

Ante la pregunta que infiere sobre la publicidad de los expedientes administrativos la Tesorería General de la Republica ha entregado dos respuestas antagónicas.

Los expedientes de requerimiento administrativos son públicos. Esto lo sostuvo por resolución exenta 2475 del servicio de Tesorería de 2 de septiembre del año 2002 que señaló -en lo relativo a los expedientes de requerimientos administrativos- que son públicos desde el momento de su notificación.

Tal posición la sostuvo incluso ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Corte Suprema y Contraloría General de la República en los denominados casos Dicom.

El año 2016 -ante solicitud por ley de transparencia - el servicio público sostuvo que los expedientes de requerimientos administrativos se encuentran sujetos al secreto tributario del artículo 35 del código tributario y a reserva por el artículo 175 inciso 3 del código tributario, exigiendo en consecuencia un poder especial para acceder a los expedientes a quienes no sean deudores.

En la práctica -y ante la solicitud de acceder a un expediente administrativo- exige un poder especial toda vez que –así lo sostienen- tales expedientes están sujetos al secreto tributario del artículo 35 del código tributario y a la reserva del artículo 175 inciso 3 del código tributario.

Sin embargo, esta práctica carece de fundamentación normativa y vulnera el principio de publicidad; el derecho al acceso a la información pública y el principio de los actos propios, impidiendo finalmente el control ciudadano de los actos de la administración[[1]](#footnote-1).

El presente tendrá por objeto demostrar que los expedientes de requerimiento administrativos tienen el carácter de públicos, al menos, desde el momento de la notificación de la demanda. Para llegar a tal conclusión se analizará la extensión del secreto tributario; la posición institucional del Servicio de Tesorerías y la jurisprudencia judicial y administrativa.

**SECRETO Y RESERVA TRIBUTARIA.**

El secreto y reserva tributaria se encuentra en los artículos 8 y 35 del código tributario.

El artículo 8º bis del código tributario señala queconstituyen derechos de los contribuyentes: n°7° Derecho a que las declaraciones impositivas, salvo los casos de excepción legal, tengan carácter reservado, en los términos previstos por este Código”

El artículo 35 del código tributario señala que “Junto con sus declaraciones, los contribuyentes sujetos a la obligación de llevar contabilidad presentarán los balances y la copia de los inventarios con la firma del contador. El contribuyente podrá cumplir dicha obligación acreditando que lleva un libro de inventario, debidamente foliado y timbrado, u otro sistema autorizado por el Director Regional. El Servicio podrá exigir la presentación de otros documentos tales como libros de contabilidad, detalle de la cuenta de pérdidas y ganancias, documentos o exposición explicativa y demás que justifiquen el monto de la renta declarada y las partidas anotadas en la contabilidad”. Agrega que “El Director y demás funcionarios del Servicio no podrán divulgar, en forma alguna, la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cualesquiera dato relativos a ella, que figuren en las declaraciones obligatorias, ni permitirán que éstas o sus copias o los libros o papeles que contengan extractos o datos tomados de ellas sean conocidos por persona alguna ajena al Servicio salvo en cuanto fueren necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente Código u otras normas legales”

Por su parte la Corte Suprema en sentencia de fecha 09 de octubre de 2013, señaló en su considerando décimo que: “……una de las finalidades del principio de la reserva o secreto tributario es evitar que se pongan en evidencia tanto el patrimonio como el presupuesto de una determinada persona natural o jurídica, información que en el caso de un órgano del Estado, como lo es el Servicio de Impuestos Internos, tiene el carácter de pública y por ende puede ser solicitada y obtenida por quien así lo desee, careciendo de sentido hacer extensivo dicho secreto o reserva a las actuaciones que éste realice en su calidad de tal, máxime si como ya se señaló el motivo que antecede, el recurrente no indicó la razón por la que le afectaría el hacer pública la información que le fue solicitada por el particular que dedujo en su contra el amparo establecido en la Ley N° 20.285 “[[2]](#footnote-2).

**El Servicio de Impuestos Internos mediante circular n° 43 del 24 de julio de 1998 del Servicio de Impuestos Internos que imparte instrucciones acerca de la entrega de información relativa a los contribuyentes que soliciten los tribunales de justicia y otros organismos en el título** II denominado “El deber de reserva de losantecedentes tributarios” señala que tal deber “Consiste en la obligación que gravita sobre todos los funcionarios, que con motivo del cargo público que desempeñan, acceden al conocimiento de datos o antecedentes de índole tributaria de los contribuyentes, de no revelarlos o hacerlos públicos, salvo las excepciones legales” Agrega al respecto que “El artículo 35º del Código Tributario, en su inciso segundo, establece para todos los funcionarios del Servicio la obligación de no divulgar, en forma alguna, la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cualesquiera dato relativos a ella, que figuren en las declaraciones obligatorias presentadas por los contribuyentes, ni permitir que éstas o sus copias o los libros o papeles que contengan extractos o datos tomados de ellas sean conocidos por persona alguna ajena al Servicio, salvo en cuanto fueren necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones del mismo Código Tributario o a otras normas legales” Finalmente dice que “El secreto o reserva está referido a los datos contenidos en las declaraciones obligatorias que deben presentar los contribuyentes al Servicio, relativos a la cuantía de las rentas, su fuente, pérdidas, gastos o cualquiera otro antecedente referido a las rentas”[[3]](#footnote-3)

En 2012 el Tesorero General de la República solicitó al Director del Servicio de Impuestos Internos, que en virtud de su facultad de interpretar administrativamente la norma tributaria, se pronunciara sobre la aplicabilidad del artículo 35 del Código Tributario a los funcionarios del Servicio de Tesorerías, interpretación que fue entregada mediante el oficio ordinario N° 481, de 24 de febrero de 2012, donde señala “…la prohibición de divulgar la información que menciona la norma, sólo concierne al Director y a los demás funcionarios del servicio de Impuestos Internos, lo que no obsta a que la entrega de la información solicitada pueda encontrarse restringida en otras normas legales.” [[4]](#footnote-4)

Es así, que el secreto tributario dice relación con la declaración de renta, su contenido y los documentos que los contribuyentes ponen a disposición del servicio junto con sus declaraciones, tales como libros de contabilidad, balances e inventarios, detalle de la cuenta de pérdidas y ganancias, documentos o exposición explicativa y demás que justifiquen el monto de la renta declarada y las partidas anotadas en la contabilidad.

El secreto tributario está –además- referido a los datos contenidos en las declaraciones obligatorias que deben presentar los contribuyentes al Servicio, relativos a la cuantía de las rentas, su fuente, pérdidas, gastos o cualquiera otro antecedente referido a las rentas.

Respecto a esa documentación son el director y demás funcionarios del Servicio de Impuestos Internos quienes tienen la obligación de reserva y secreto.

La finalidad del secreto tributario es evitar que se pongan en evidencia tanto el patrimonio como el presupuesto de una determinada persona natural o jurídica, y que la información solo sea usada para el cumplimiento de los fines del Servicio de Impuestos Internos

**Se debe revisar entonces el contenido de los expedientes de requerimientos administrativos a fin de determinar si contiene alguna de las materias sujetas a reserva.**

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 169, 170, 171, 178, 179, 180, 185 del código tributario se puede colegir lo siguiente.

Los expedientes administrativos contienen la misma información que cualquier otra demanda ejecutiva. Es decir, un título ejecutivo con especificación del período y de la cantidad adeudada, mandamiento de ejecución y embargo, la individualización del deudor con su nombre, domicilio, rut, y en caso de realizarse un embargo va a contener además la individualización de los bienes embargados.

No existe en el expediente de requerimiento administrativo ninguna información ni antecedente que tenga el carácter de secreto o reservado, ni existe información que pertenezca a la esfera de la privacidad o intimidad de una persona. Las actuaciones que se realizan tampoco son secretas ni reservadas, muy por el contrario, la ley busca su publicidad.

Toda vez que el expediente de requerimiento es tramitado ante los tribunales civiles en la segunda etapa, mediante al simple acceso al sistema del poder judicial se podrá tener acceso a los expedientes administrativos. Entonces al mismo tiempo que tal información es negada por los abogados provinciales en sede de Tesorería es puesta disposición por mismos abogados en sede civil.

**JURISRPUDENCIA JUDICIAL Y ADMNISTRATIVA.**

Existe variada jurisprudencia relativa a la publicación de deudas tributarias por parte del Servicio de Tesorerías en Dicom que vale la pena examinar, por cuanto en toda esta jurisprudencia se hace referencia al carácter público de los expedientes administrativos.

Dos líneas claramente diferenciadas fueron establecidas. En sede judicial impero la tesis mayoritaria de que la publicación de deudas tributarias en Dicom por el Servicio de Tesorerías resultaba contraria a derecho. La Contraloría General de la Republica por su parte sostuvo que se ajusta de derecho la publicación de deudas tributarias en Dicom por el Servicio de Tesorerías.[[5]](#footnote-5)

La jurisprudencia que negó la posibilidad de publicar las deudas tributarias en Dicom se sostiene en dos argumentos:

1. El Servicio de Tesorería “cuenta con facultades especiales y determinadas para efectuar el cobro de los tributos, multas y demás créditos, en conformidad a la ley, pero esta cobranza sólo puede ejercerla en forma administrativa, actuando el Tesorero como juez sustanciador; en vía judicial, ante los tribunales de justicia, incluso ejerciendo coacción sobre los deudores, y extrajudicialmente mediante los procedimientos reglados que establece la ley, careciendo de facultades para emplear otros arbitrios no expresamente autorizados en su Ley Orgánica o en el Código Tributario, como es el caso de enviar la nómina de sus deudores morosos a una base de datos pública
2. [[6]](#footnote-6)“Que el artículo 17 de la Ley N° 19.628 dispone que los responsables de los registros o bancos de datos personales, sólo podrán comunicar información que verse sobre obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial…” y que “que el Servicio de Tesorería únicamente puede informar datos de carácter personal en la medida que éstos versen sobre algunas de las obligaciones a que se refiere el artículo 17 de la citada ley, por cuanto así lo ordena el artículo 20 del mismo cuerpo legal, y no aquellas que se originan en obligaciones provenientes de impuestos y multas de carácter tributario” [[7]](#footnote-7)

La jurisprudencia que aceptó la posibilidad de publicar las deudas tributarias en Dicom se sostuvo en el siguiente argumento:

“A fin de determinar si un servicio público se encuentra facultado para ceder a terceros la información que tiene a su cargo, debe atenerse, por una parte, a la naturaleza de los respectivos datos, vale decir, si estos son públicos o secretos, y, por otra, a la competencia que desarrolla el órgano pertinente, esto es, si los actos y acuerdos que convenga con ese objeto, coadyuvan al cumplimiento de sus funciones. En apoyo de esta posición, discurre el ente contralor que corresponde a Tesorería recaudar los tributos y demás ingresos públicos y efectuar la cobranza coactiva, sea judicial, extrajudicial o administrativa de los impuestos, multas y créditos fiscales (arts. 1° y 2° Nos 1 y 2 del DFL. N° 1 (Hac.), de 1994, sobre Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías y 30 y 35 del DL. 1263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado), sin que la información que pueda entregar aquel servicio, relativa a créditos del sector publico cuya cobranza le compete, tenga el carácter de secreta o reservada, sino pública” (Contraloría General de la Republica en dictamen N° 10.322, de 2001)

Lo interesante de estas sentencias y dictámenes, es que el debate no pasó respecto a si los procedimientos administrativos son públicos o reservados, sino si la publicación en Dicom de información pública se ajustaba a derecho a no.

En ese sentido la Tesorería General de la Republica, las Cortes de Apelaciones, la Corte Suprema y la Contraloría General de la Republica estuvieron contestes en que los expedientes administrativos son públicos desde su notificación al deudor, centrándose el debate exclusivamente en la necesidad de facultades expresas para publicar en Dicom y en segundo lugar al hecho de que sólo pueden comunicarse en Dicom información que verse sobre obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, no estando comprendidas las obligaciones tributarias.

**RESOLUCIÓN EXENTA 2475 DEL SERVICIO DE TESORERÍA**

La resolución exenta 2475 del servicio de Tesorería de 2 de septiembre del año 2002, dictada en cumplimiento de la ley 19653 que modifico a la ley 18675 e incorporó la publicidad de los actos administrativos, enumero todos los documentos que la Tesorería consideraba necesario amparar bajo reserva de acuerdo a la potestad reglamentaria que la ley le otorgaba.

En lo relativo a los expedientes de requerimientos administrativos señaló que son públicos desde el momento de su notificación.

Es así como la resolución exenta 2475 en el punto 1.4 dice que se encuentra bajo reserva la “información referida a los deudores morosos hasta la notificación de la demanda respectiva”[[8]](#footnote-8)

En sentido contrario, la información referida a deudores morosos debe ser pública desde el momento en que es notificada la demanda respectiva.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La Contraloría General de la Republica en tres dictámenes se pronunció sobre el carácter público de la información referida a deudores morosos, señalando que no cabe entender como de carácter reservado o secreto el sistema de recaudación y cobranza en las etapas del procedimiento de cobro ejecutivo a que se refiere el Título V del Libro III del Código Tributario, cuando el deudor ya ha sido notificado y requerido de pago

En dictamen n° 10322 del año 2001 la contraloría general de la república señaló que el “servicio de impuestos internos puede suscribir convenios con empresas de tecnología automatizada de información, en cuya virtud, el servicio acceda a sus bases de datos, y aquellas puedan acceder a ciertos y determinados antecedentes con que cuenta la entidad pública, relativos al número de rol único tributario de los contribuyentes, nómina de los mismos con incumplimiento tributario, avalúos de bienes raíces, tasación de vehículos y timbraje de documentos”[[9]](#footnote-9)

Al respecto, la Contraloría General señala que “no advierte disposiciones legales o de inferior jerarquía que atribuyan a esos datos el carácter de secretos o reservados, por lo que se hace necesario determinar si ese carácter deriva de la naturaleza de la información de que se trata” Concluyendo que “no resulta admisible entender como secreto un sistema creado por la ley consistente en que un servicio público identifica con un número de rol a los contribuyentes para una mejor fiscalización, y a los cuales les proporciona una cédula en que consta el nombre, razón social, y el número correspondiente, la que debe exhibirse en todas las gestiones y trámites que efectúan ante las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que señala la ley, y que, en caso de fallecimiento o disolución, según el caso, debe ser devuelta al Servicio”.[[10]](#footnote-10)

Posteriormente la Tesorería General de la República le solicitó a la Contraloría General de la República, emitir un pronunciamiento acerca de la procedencia de que el Servicio de Tesorería suscriba convenios con empresas especializadas que existan en el país, que mantienen bases de datos.

La Contraloría en dictamen 25336 del año 2002, estimó que “del examen de la preceptiva reseñada no se advierte que la información que entregaría el Servicio de Tesorería a las empresas en comento, relativa a las deudas tributarias o de créditos del sector público cuya cobranza le compete, tenga el carácter de secreta o reservada, sino que, antes bien, constituye una información que genera el propio Estado con motivo de su actividad que es pública” Agregando que la excepción a esta publicidad es la “prohibición que establece para sus funcionarios el artículo 168 de dicho Código, en relación con el artículo 35 del mismo cuerpo de normas, en orden a que deben observar el secreto que ampara a las declaraciones de impuestos de los contribuyentes”. De este modo, dijo la Contraloría, “con la salvedad señalada, no cabe entender como de carácter reservado o secreto el sistema de recaudación y cobranza establecido en la preceptiva en examen, la que contempla, por una parte, la confección por parte del Servicio de Tesorería de listas o nóminas de deudores -artículo 169 del Código Tributario-, y, por la otra -entre las medidas tendientes a agilizar el entero en arcas fiscales de las acreencias respectivas, y de acuerdo al artículo 185 del mismo Código-, la obligación de dar la mayor publicidad posible a las subastas a que dé lugar su cobro”[[11]](#footnote-11)

En relación con el recién citado dictamen N° 25.336, de 2002, la Tesorería General solicito un nuevo pronunciamiento a la Contraloría General de la Republica en el sentido de precisar si Ley N° 19.628 contiene disposiciones que obstarían a la celebración de los mencionados acuerdos de voluntades.

Es así como en dictamen 43866 del año 2003, la Contraloría señalo que “Estima dicho organismo que la aludida preceptiva legal no tendría incidencia en la materia, dado que la información de que se trata, por estar relacionada con el sistema de recaudación y cobranza que incumbe a ese Servicio, no tiene el carácter de reservada o secreta, puesto que se trata de datos que se obtienen en algunas de las etapas del procedimiento de cobro ejecutivo a que se refiere el Título V del Libro III del Código Tributario, cuando el deudor ya ha sido notificado y requerido de pago, de manera que esos antecedentes tienen el carácter de públicos, los cuales, por ende, se encuentran en su sitio web, a disposición de la persona que desee consultarlos.[[12]](#footnote-12)

**EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA.**

La Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 918–2006; nº 919-2006 y 1141 año 2006 confirmados por la Excelentísima Corte Suprema, señaló que:

       “Que atendido lo que se ha venido diciendo, no se advierte que la información de morosidad que la Tesorería General de la República se obliga a proporcionar a la empresa Dicom S.A., sea de aquellas que tengan el carácter de secreta o reservada, en la medida que es información que pertenece al sistema de recaudación y cobranza que ejerce ese Servicio con motivo de su actividad, que es pública, en cuanto se encuentra en alguna de las etapas del procedimiento de cobro a que se refiere el Título V del Libro III del Código Tributario. Es menester tener presente, además, que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35 inciso 2º del Código Tributario, el secreto o reserva de información está circunscrito sólo a los datos que deben obligatoriamente presentar los contribuyentes al SII, relativos a la cuantía de sus rentas, su fuente, pérdidas, gastos y cualquier otro antecedente relativo a sus rentas o inversiones, y es una obligación que pesa sobre el Director y los funcionarios del Servicio, la de no divulgar aquello que conocen por su función fiscalizadora”[[13]](#footnote-13)

**CONCLUSIÓN**

Los expedientes de requerimiento administrativo son públicos desde el momento de su notificación al deudor. Respecto a este punto hay uniformidad de criterios en las sentencias de las Cortes Superiores de Justicia y los dictámenes de la Contraloría.

El secreto y la reserva tributaria no amparan el contenido de la información existente en los expedientes de cobro administrativo.

Más aún, es la misma Tesorería General de la Republica la que reafirma esta posición, tanto en su normativa interna, en sus informes presentados ante las cortes de protección y en las solicitudes para pronunciamientos realizadas a la Contraloría general de la Republica.

Los casos Dicom en nada no obstan a esta conclusión, por el contrario, la reafirman. En esos casos, tanto la Tesorería General de la Republica, las Cortes de Apelaciones, la Corte Suprema y la Contraloría General de la Republica estuvieron contestes en que los expedientes administrativos son públicos desde su notificación al deudor, centrándose el debate exclusivamente en la legalidad de la publicación en Dicom de deudas tributarias por parte de la Tesorería.

No es menor señalar, que los expedientes respecto de los cuales la tesorería reclama secreto son de fácil acceso al ingresar al sistema del poder judicial.

1. Como cuestión accesoria pero estrechamente ligado se puede señalar que para obtener un certificado de deuda de un contribuyente el Servicios de Tesorería impone iguales exigencias. Sin embargo, al momento de solicitar en la misma de Tesorería un AR (aviso recibo), documento que sirve para hacer el pago y que contiene más información que el certificado de deuda, no se exige poder. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rol N° 5002-2013. Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Redacción a cargo del ministro Sr. Pierry. Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Pedro Pierry A., Sra. María Eugenia Sandoval G., el Ministro Suplente Sr. Carlos Cerda F. y el Abogado Integrante Sr. Jorge Baraona G [↑](#footnote-ref-2)
3. Circular n° 43 del 24 de julio de 1998 del Servicio de Impuestos Internos que “imparte instrucciones acerca de la entrega de información relativa a los contribuyentes que soliciten los tribunales de justicia y otros organismos” [↑](#footnote-ref-3)
4. Oficio ordinario N° 481, de 24 de febrero de 2012 del Servicio de Impuestos Internos. [↑](#footnote-ref-4)
5. Referencias del texto “Publicación de deudas tributarias y protección de datos sensibles: ¿Una involución jurisprudencial? Estudios Constitucionales, Año 5 N° 1, ISSN 0718-0195, Universidad de Talca, 2007 Publicación de deudas tributarias y protección de datos sensibles: ¿Una involución jurisprudencial? Domingo Hernández E.; página 579 [↑](#footnote-ref-5)
6. “Inmobiliaria Edificio Los Conquistadores Limitada con Director Regional Tesorero de la VIII Región”, C.A.C., Rol N° 932/-2003, 17.07.2003, conf. S.C.S., Rol N° 1889-03, 22.07.2003, [↑](#footnote-ref-6)
7. Considerando 5 caratulada Koch, Boris con Tesorería General de la República”, rol N° 500-2007, sentencia de fecha 20.03.2007. Corte Suprema. [↑](#footnote-ref-7)
8. Resolución Exenta 2475 del Servicio de Tesorería de 2 de septiembre del año 2002 [↑](#footnote-ref-8)
9. Dictamen n° 10322 de fecha 21 de 3 de 2001, la contraloría general de la república. <http://www.contraloria.cl/legisjuri/dictamenesgeneralesmunicipales.nsf/framesetconsultawebanonima?openframeset> [↑](#footnote-ref-9)
10. ídem [↑](#footnote-ref-10)
11. dictamen **25336 de fecha 8 de julio del año 2002 de la C**ontraloría General de la República, <http://www.contraloria.cl/legisjuri/dictamenesgeneralesmunicipales.nsf/framesetconsultawebanonima?openframeset>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Dictamen n° 43866 de fecha 3 de octubre del año 2003, de la Contraloría General de la Republica.

    http://www.contraloria.cl/legisjuri/dictamenesgeneralesmunicipales.nsf/framesetconsultawebanonima?openframeset [↑](#footnote-ref-12)
13. sentencia en causa rol 918–2006; nº 919-2006 y 1141 año 2006 dictada con fecha 1 de septiembre de 2006 por la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, confirmada mediante sentencia de fecha 17 de octubre del año 2006 por la Excelentísima corte suprema en causa rol nº 4.973-2006. [↑](#footnote-ref-13)