



¿El “Supremazo” que no fue? Reserva Bancaria e Interés Legítimo

Se trata de una sentencia que tendrá efectos más bien limitados debido a la reforma legal de diciembre de 2009 al Código Tributario que detalló la regulación de las figuras de secreto y reserva bancario.

En días recientes, la Corte Suprema en Sentencia Rol 8038-2011 sobre juicio ordinario de nulidad de derecho público, de 25 de marzo de 2013, se pronunció en fallo dividido 3-2 (de los ministros Muñoz, Carreño y Pierry), en sede de casación, contra la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago que declaró la nulidad de derecho público de la Resolución exenta N° 120/04, de 20 de diciembre de 2004, emitida por el Servicio de Impuestos Internos (SII), y en donde se había sostenido que mediante dicho acto administrativo, el referido servicio excedía los márgenes constitucionales y legales de su competencia al pasar a llevar el secreto bancario establecido en la Ley General de Bancos.

Se trata de una sentencia que, siendo deferente con el SII y habiendo podido transformarse en un precedente negativo desde la perspectiva de los límites a las potestades fiscalizadoras del Servicio, tendrá efectos limitados debido a la reforma legal de diciembre de 2009 al Código Tributario que detalló la regulación de las figuras de secreto y reserva bancario. Con todo, la fundamentación de la Corte Suprema (voto de mayoría) fue exigua, en particular respecto del desarrollo del estándar de “interés legítimo”, confirmando la tendencia en esta materia: la Corte Suprema no ha sido capaz de construir en su jurisprudencia uno que entregue claridad y certeza.

1. Antecedentes relevantes

Una serie de bancos solicitaron que se declarara la nulidad de derecho público de la Resolución 120, por haber sido dictada por



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

El tribunal de primera instancia y la Corte de Apelaciones, haciendo íntegramente suya la sentencia del tribunal ordinario en Sentencia Rol 6463-2007, de 13 de junio de 2011, confirmó la declaración de nulidad de derecho público.

el SII, arrogándose atribuciones que vulneran el principio de juridicidad constitucional, en particular, sin tener competencia suficiente y fuera de los casos previstos en la ley. La resolución impugnada establecía que dichas instituciones financieras debían informar al SII las operaciones que realizaban por encargo de terceros correspondientes a remesas, pagos o traslados de fondos al exterior, ingreso de fondos desde el exterior u operaciones que impliquen disposición de fondos en el exterior; información que debía ser entregada mediante declaración jurada anual acerca de las operaciones iguales o superiores a US\$ 10.000.

Lo anterior, a juicio de los demandantes, vulneraría el artículo 154 de la Ley General de Bancos que establece la confidencialidad de las operaciones que los particulares realizan con y a través de los bancos; existiendo dos modalidades de protección: operaciones amparadas por secreto bancario -existiendo la absoluta imposibilidad de darlas a conocer, salvo al titular, al autorizado por éste o a su representante legal- y operaciones cubiertas bajo reserva, pudiendo los bancos solamente darlas a conocer a quien demuestre un “interés legítimo” y siempre que no sea previsible que la divulgación genere un daño patrimonial al cliente.

El SII, por su parte, sostuvo que la resolución cuestionada era fundamental en el proceso fiscalizador, pues es un medio mediante el cual se insta a las instituciones bancarias a entregar a la Administración información tributaria relevante de terceros, basándose en norma expresa del Código Tributario.

El tribunal de primera instancia y la Corte de Apelaciones -conociendo en consulta debido a que se dictó sentencia definitiva en primera instancia en juicio de hacienda sin que exista apelación y siempre que sea desfavorable al interés fiscal-, haciendo íntegramente suya la sentencia del tribunal ordinario, en Sentencia Rol 6463-2007, de 13 de junio de 2011, confirmó la declaración de nulidad de derecho público. En efecto, sostuvo en el considerando 6° que el Tribunal: “...aplica correctamente el principio de reserva legal y constitucional en virtud del cual no puede el órgano administrativo fiscalizador demandado -por la vía de una simple resolución- vulnerar lo que está establecido en la preceptiva de rango jurídico superior, vulneración que justifica la declaración judicial de su nulidad de



Derecho Público, por haber excedido los márgenes constitucionales y legales de su competencia”.

2. La sentencia

La existencia de considerandos contradictorios conducen a la Corte a anular de oficio la sentencia de la Corte de Apelaciones, la que se reemplaza.

Tras criticar la sentencia que aprueba la consulta, la sentencia de los ministros Muñoz, Carreño y Pierry Corte Suprema “ha incurrido en una contradicción en los fundamentos que expuso para acoger la demanda de nulidad de derecho público” (considerando 3°), demostrando que ambos tribunales de fondo resolvieron “sobre la base de considerandos inconciliables” –el primero aplicando la reserva bancaria y el tribunal de alzada aplicando el secreto bancario– (considerando 4°).

Así, de la existencia de considerandos contradictorios, “sólo cabe concluir que los sentenciadores de segundo grado no efectuaron un adecuado razonamiento acerca del asunto sometido a su conocimiento y cuya importancia radicaba en determinar si la información requerida mediante la Resolución N° 120 se encontraba amparada por el secreto bancario o la reserva bancaria, cuestión esencial para decidir si el Servicio de Impuestos Internos actuó o no dentro de la esfera de su competencia y, consecuentemente, si el acto impugnado adolecería de un vicio que demande sancionarlo con la nulidad de derecho público” (considerando 5°). Estas “motivaciones antagónicas que no pueden coexistir” (considerandos 6°); conducen a la Corte a anular de oficio la sentencia de la Corte de Apelaciones, la que se reemplaza.

La decisión de anular de oficio, en todo caso, tuvo los votos en contra de la Ministro Sandoval y el Abogado Integrante Gorziglia, quienes sostuvieron que: “no se observa oposición entre los razonamientos contenidos en los considerandos citados...” (considerando 1°) y “...de todos modos consignó que en cualquiera de las dos hipótesis el acto administrativo reclamado no cumplía con los requisitos previstos en el artículos [sic] 154 de la Ley General de Bancos...” (considerando 1°). Para la minoría: “...es clara la motivación que sustenta la decisión jurisdiccional de invalidar el acto impugnado, como es, la de estimarse que éste reviste un vicio de ilegalidad por no cumplir

La sentencia de reemplazo, en lo relevante, tras “esclarecer” que la información solicitada a bancos e instituciones financieras está amparada por la reserva bancaria y no con el secreto bancario, se avoca a resolver si el SII cumple con los requisitos de autorización para levantar la reserva bancaria: interés legítimo y evitar daño patrimonial al cliente.

los requisitos contemplados por la normativa que permiten el acceso a la información resguardada por medio del secreto o de la reserva bancaria” (considerando 3°).

La sentencia de reemplazo, en lo relevante, tras “esclarecer” que la información solicitada a bancos e instituciones financieras a través de la Resolución 120 está amparada por la reserva bancaria y no con el secreto bancario (considerandos 3° a 6°), se avoca a resolver si el SII cumple con los requisitos de autorización para levantar la reserva bancaria: interés legítimo y evitar daño patrimonial al cliente.

En este sentido, y respecto del “interés legítimo”, para la Corte “no es posible dejar de resaltar en este examen que para asegurar el equitativo reparto de las cargas públicas, debe dotarse a la Administración de las potestades necesarias para su adecuada aplicación. Siendo así, las facultades fiscalizadoras responden a un interés público y de rango constitucional que se expresa en el deber del Estado de contribuir al bien común y en la correlativa obligación ciudadana de contribuir al financiamiento de las cargas públicas, todo lo cual configura la esencia del principio de igualdad en materia tributaria”. (considerando 7°). En este contexto, continúa la Corte, “es ineludible concluir que el Servicio de Impuestos Internos tiene un interés legítimo porque fluye directamente de sus facultades, y que dicho interés no es necesario acreditarlo cuando –como acontece en el caso sub lite- la información pretendida no está asociada a contribuyentes específicos. En esta última hipótesis resulta claro que el Servicio deba exponer circunstanciadamente las razones de su requerimiento” (considerando 7°).

¿Cuáles son los fundamentos que entrega la sentencia para entonces dar por justificado el interés legítimo que posee el SII? La sentencia sólo se limita a hacer presente dos fallos, uno de la propia Corte –Sentencia Rol 327-1998, solamente haciendo presente que el SII tiene interés legítimo en requerir información para controlar el IVA– y del Tribunal Constitucional (Sentencia Rol 460 de 2005, vinculada al control de modificaciones a la Ley General de Bases de la Administración sobre publicidad de declaraciones de interés y patrimonial de determinadas autoridades). ¡Con la mera mención de las sentencias, la sentencia da por justificado dicho interés legítimo! (considerando 8°).



La sentencia objeto de nuestro análisis no es sólo deferente con el SII, sino que es una que no contribuye un estándar claro respecto de qué se debe entender por “interés legítimo”.

Por otra parte, no existiría daño patrimonial a los titulares dado que la hipótesis en este caso se vincula a las consecuencias negativas que se generan “emanan de actos propios -incumplimiento de obligaciones tributarias- y no del hecho mismo de la entrega de información...” (considerando 9°).

Concluye la Corte sosteniendo que la información requerida por el SII a través de la Resolución N° 120 “se halla sujeta a reserva bancaria en atención a su contenido, y que respecto de su conocimiento el órgano fiscalizador posee un legítimo interés, sin que pueda llegar a ocasionar daño patrimonial al titular de la información, todo lo cual conduce a reconocer la validez del referido acto administrativo” (considerando 11°).

3. Voto de minoría

La sentencia de reemplazo también contó con los votos en contra de la ministro Sandoval y el abogado integrante Gorziglia sobre la base de un único argumento: el recurso de casación en el fondo interpuesto por el Servicio de Impuestos Internos es inadmisibles “en virtud de que no ha existido agravio para la recurrente, presupuesto esencial de esta impugnación, puesto que si bien la sentencia definitiva dictada en primera instancia fue recurrida por vía de apelación, el Servicio no prosiguió con su tramitación, declarándose desierto dicho recurso. De ello se sigue, para estos efectos, su conformidad con el fallo del tribunal a quo al no perseverar en su pretensión impugnadora, por lo que no cabe alegar en una etapa posterior que tal decisión jurisdiccional le ha causado agravio”.

4. Conclusión

La sentencia objeto de nuestro análisis no es sólo deferente con el SII, sino que es una que no construye un estándar claro respecto de qué se debe entender por “interés legítimo”, en particular cuando se está bajo una hipótesis de revisión de los límites de las potestades fiscalizadoras de un órgano tan poderoso



FICHA*:

Rol N° 8038-2011: Pronunciada por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. María Eugenia Sandoval G., y el Abogado Integrante Sr. Arnaldo Gorziglia B. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Señor Gorziglia por estar ausente.

poderoso como el Servicio de Impuestos Internos, y ante una acción -la de nulidad de derecho público- que ha cobrado particular vigor en los últimos años y que es fundamental como mecanismo de control de la legalidad de los actos de la administración. En efecto, estamos en el área de hacer cumplir uno de los principios fundamentales -el de juridicidad- sobre el cual hemos construido el concepto de Estado de Derecho.

Dicho lo anterior, ahora desde la perspectiva tributaria y del derecho bancario, esta sentencia tendrá efectos más bien limitados debido a la reforma legal de diciembre de 2009 al Código Tributario que detalló la regulación de las figuras de secreto y reserva bancario en el marco del ingreso de Chile a la OCDE, normas que no eran aplicables a la resolución del litigio en cuestión y reforma que, visto el fallo, entrega bastante más tranquilidad acerca de la existencia de una regulación pormenorizada de las hipótesis bajo las cuales se puede levantar el secreto o reserva bancario.