

ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES POR LOS DIRECTORES REGIONALES DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

PAULINO VARAS A.
SALVADOR MOHOR A.
Universidad de Chile

1. Significativas razones se han venido esgrimiendo como fundamento de la inconstitucionalidad de los llamados "tribunales o jueces tributarios", representados por los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos, a las cuales diversos preceptos del Código Tributario y de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos otorgan facultades para conocer y resolver tanto de las reclamaciones deducidas por los contribuyentes, como de las denuncias por infracción a las disposiciones tributarias.¹ Como contrapartida, frente a estas observaciones han surgido igualmente las contraargumentaciones destinadas a rebatirlas y a demostrar la adecuación de tales preceptos a las normas de la Constitución. De esta controversia dan testimonio los documentos generados a partir de las reclamaciones interpuestas por los contribuyentes frente a liquidaciones, giros, pagos o resoluciones tributarias que a su juicio, no se han conformado a Derecho, tales como, demandas, informes, intervenciones del Consejo de Defensa del Estado, recursos y sentencias.²

Sintetizaremos -en los puntos que siguen- los aspectos más fundamentales de esta controversia.

2. La posición contraria al otorgamiento de funciones jurisdiccionales en favor de órganos que integran la Administración del Estado, condena lo que, en su concepto, constituye un factor de distorsión de la estructura orgánico-funcional clásica del Estado, pues al afectar la división o distribución de las funciones públicas compromete la relación de equilibrio que debe existir entre sus diversas potestades como supuesto de seguridad jurídica.

El principio de la división de funciones y su consecuencia lógica, el principio de competencia, aparecen informando todo el ordenamiento jurídico estatal y configuran pilares de sustentación del Estado de Derecho, pues han sido concebidos como bases del régimen democrático-constitucional para garantizar una protección más efectiva de las libertades y derechos fundamentales.

¹ Código Tributario: Arts. 6° letra b). N°s. 6, 115 116, 120, 122 y 123 a 148; D.F.L. N° 7 (Hacienda) de 15.10.80 fija texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos: Art. 19, letra b).

² Ver especialmente Sentencia de la Corte Suprema, Rol 17.167 de 4.9.92, en cuyos considerandos se reproducen las apreciaciones del profesor Gustavo Fiamma Olivares sobre la eventual inconstitucionalidad de los jueces tributarios.

Precisamente por ello es que la Administración Pública se enmarca dentro de un régimen organizativo y funcional especialmente arbitrado para asegurar el adecuado cumplimiento de sus fines propios y específicos en el pleno respeto de los derechos fundamentales, bajo la garantía de tribunales independientes, sujetos igualmente a un régimen orgánico-funcional cuya particular estructura responde a la necesidad de brindar a las personas la salvaguarda más imparcial y objetiva de sus derechos y libertades. Mientras la Administración, en efecto, está destinada a la satisfacción regular, continua e igualitaria de las necesidades públicas, los tribunales que integran el Poder Judicial ejercen el control de juridicidad sobre sus actuaciones orientándolas en la dirección de la debida protección de los derechos y libertades fundamentales, sin perjuicio de los mecanismos administrativos de control. En la lógica de esta concepción ni el Poder Judicial ha sido pensado para la satisfacción de las necesidades públicas ordinarias, ni la Administración para ejercer funciones jurisdiccionales, puesto que, en cualquiera de las dos hipótesis, la concentración de funciones equivaldría a consagrar en favor de algunos de ellos el privilegio de la autotutela de los intereses respectivos, transformándose los inevitablemente en juez y parte de sus pretensiones.

3. Quienes en cambio defienden la constitucionalidad del otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales en favor de determinados órganos de la Administración del Estado no desconocen estas verdades fundamentales de la organización y funcionamiento del Estado democrático, pero se hacen fuerte en la idea de que todo principio reconoce excepciones. En consecuencia, si bien se acepta que entre los órganos del Estado debe existir la relación de equilibrio más adecuada al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, concluyen sin embargo que, en determinados casos, la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en favor de órganos de la Administración garantizaría de mejor manera la consecución de los fines del Estado, lo que en definitiva redundaría en favor de los derechos de las personas. Esta modalidad organizativa de excepción encontraría, por lo demás, su fundamento, en diversos preceptos constitucionales sobre la base de los cuales adquiriría patente de legitimidad.
4. Observada la controversia concretamente al trasluz de sus manifestaciones más específicas, el otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales en favor de órganos de carácter administrativo -en especial de las Direcciones Regionales del Servicio de Impuestos Internos-, se encuentra, de acuerdo al pensamiento de quienes rechazan esta opinión, en clara oposición con diversos preceptos de la Constitución, a saber, los artículos 73, 75, 7º, 5º inciso 2º, 19 N° 2, N° 3 incisos 1º y 5º 38 inciso 2º, 60 N°s. 3 y 18 y artículos 87 y 88, entre otros.
5. La oposición con el artículo 73 de la Constitución resultaría del hecho de haber sido entregada la función jurisdiccional en exclusividad a los tribunales que integran el Poder Judicial, de modo que sólo a ellos correspondería el conocimiento y resolución de las causas civiles y criminales, expresiones omnicomprendivas dentro de las cuales cabe comprender todos los conflictos del orden temporal con significación jurídica que la Constitución no haya entregado a la competencia de otros tribunales.
6. Respecto de los artículos 75 y 77 de la Constitución, la contradicción derivaría del hecho de que el régimen orgánico y funcional de los Directores Regionales vendría a ser abiertamente incompatible con los requerimientos de independencia, imparcialidad y estabilidad que esos mismos artículos pretenden garantizar respecto de todo juzgador, si se considera que estos funcionarios son de la ex-

clusiva confianza del Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos quien, por lo tanto, los nombra y remueve libremente.

7. La oposición con el artículo 5º inciso 2º de la Constitución se produciría por el hecho de que las normas del Código Tributario y de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, en cuanto confieren atribuciones jurisdiccionales a los Directores Regionales violan los tratados internacionales que consagran respecto de toda persona el derecho a ser juzgado por un tribunal que revista los caracteres de independencia e imparcialidad destinados a garantizar la justicia y racionalidad del proceso. Pues bien, como el artículo 5º inciso 2º impone a los órganos del Estado, sin distinción el deber de respetar y promover no sólo los derechos reconocidos de modo expreso y directo en la propia Constitución, sino también aquellos que se encuentran garantizados en tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, el desconocimiento del derecho a ser juzgado por un juez imparcial implicaría simultáneamente una violación al tratado y al artículo 5º de la Constitución (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 N° 1 y Pacto de San José de Costa Rica, artículo 8º N° 1).
8. La transgresión a los artículos 19 N° 2 y 3 inciso 1º y 5º resultaría del hecho de encontrarse las personas juzgadas por los Directores Regionales en situación de discriminación arbitraria, ya que la intervención de estos funcionarios, no garantizaría el derecho a un justo y racional procedimiento, desde que el mismo Servicio que ha debido efectuar las liquidaciones de impuestos, conoce y resuelve las reclamaciones que en contra de estas últimas interpongan los contribuyentes, actuando en consecuencia como juez y parte.
9. La infracción al artículo 38 inciso 1º de la Constitución provendría de no ajustarse el ejercicio de facultades jurisdiccionales por los Directores Regionales al régimen organizativo y funcional que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece para los órganos de la Administración del Estado, considerando que los preceptos de esta última sólo se encuentran referidos a la organización y funcionamiento de los servicios públicos en cuanto tales. Como la dictación de esta ley se encuentra prevista por el artículo 38 inciso 1º de la Constitución su violación implicaría igualmente una transgresión a esta última disposición.
10. La violación del artículo 6 N° 3 y 18 de la Constitución se configura por el hecho de que en conformidad con tales preceptos los órganos administrativos deben actuar de acuerdo a procedimientos especiales de carácter administrativo y no en función de procedimientos que por su naturaleza son aplicables sólo a los Tribunales de Justicia, lo que prueba que la naturaleza del órgano determina el tipo de procedimiento al que deberá someterse su actuación.
11. La oposición con los artículos 87 y 88 resultaría de sustraerse a las Direcciones Regionales, en cuanto a sus actuaciones jurisdiccionales, del control que la Contraloría General de la República debe tener sobre las actuaciones de los organismos que forman parte de la Administración Pública.
12. Por último, y como consecuencia de todo lo dicho precedentemente, también resultaría infringidos los artículos 6º y 7º de la Constitución, pues el asumir indebidamente los Directores Regionales atribuciones jurisdiccionales se desconocen los principios de división de funciones y de jurisdicción, de modo que sus actuaciones adolecen del vicio de nulidad, sin perjuicio de las responsabilidades que de ello pudieran derivar.

13. Existen como contrapartida -según se explicará- diversos argumentos en favor de la constitucionalidad de los preceptos legales que otorgan atribuciones jurisdiccionales a órganos de naturaleza administrativa y, en especial, a los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos.
14. La opción de conferir atribuciones jurisdiccionales a un órgano administrativo se encontraría avalada por las disposiciones de los artículos 19 N° 3 inciso 5° y 73 inciso 3°, pues su redacción sólo adquiere sentido si se acepta que además de los tribunales que integran el Poder Judicial pueden existir otras entidades que excepcionalmente ejercen funciones jurisdiccionales.
15. Las normas del Código Tributario y de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos que otorgan funciones jurisdiccionales a las Direcciones Regionales, no transgreden el artículo 38 inciso 1° de la Constitución puesto que la inconstitucionalidad de un precepto legal surge de la contradicción directa entre éste y la norma constitucional. De no ser así la violación de cualquier disposición de rango legal, o incluso reglamentario, devendría siempre en una cuestión de constitucionalidad, con tal de que su dictación hubiere estado prevista en la Constitución.
16. Las normas del Código Tributario y de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos tampoco infringirían los artículos 60 N° 3 y 18 y 87 y 88 de la Constitución, puesto que las Direcciones Regionales son órganos de naturaleza mixta, vale decir, administrativo-jurisdiccional: Así, en cuanto órganos de carácter administrativo se rigen por las disposiciones constitucionales señaladas y por las normas de la Ley Orgánica Constitucional 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, pero en cuanto órganos de naturaleza jurisdiccional escapan a esas disposiciones y se someten a la regulación de las normas procedimentales aplicables a los jueces tributarios que establece el Código Tributario y a las normas del Código Orgánico de Tribunales y del Código de Procedimiento que les sean aplicables.
17. No habría, por otra parte contradicción con los preceptos de los artículos 19 N° 3 incisos 1° y 5° y 5° inciso 2° de la Constitución, puesto que el derecho al debido proceso estaría garantizado por la bilateralidad de la instancia, la posibilidad que tiene el contribuyente de ser escuchado y rendir pruebas y la existencia de un proceso legalmente tramitado. Lo anterior evidenciaría que cuando las Direcciones Regionales juzgan no actúan en calidad de órganos sometidos a la dependencia estructural de la Administración del Estado y específicamente del Director Nacional, sino como jueces subordinados al superior control de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema, razón por la cual no les sería imputable el vicio de falta de imparcialidad e independencia.
18. Haciendo un balance de las argumentaciones y contraargumentaciones precedentes en torno a la posibilidad jurídica del otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales en favor de órganos administrativos y, en especial, de las Direcciones Regionales del Servicio de Impuestos Internos, cabe tener presente las siguientes reflexiones:
19. El adecuado ejercicio de facultades jurisdiccionales se encuentra necesariamente subordinado a la intervención de jueces letrados, imparciales, independientes, inamovibles, responsables, generados del modo más funcional a la satisfacción de los requerimientos que dichas calidades involucran, sujetos al control o superintendencia de un organismo dotado de la idoneidad y capacidad suficientes como para garantizar un desempeño judicial acorde con la necesidad de brindar

la más pronta y cumplida administración de justicia y que actúen de acuerdo a procedimientos que garanticen a la justicia y racionalidad del proceso. Estas características sólo pueden concurrir plenamente en el marco de la organización y funcionalidad propias del Poder Judicial tal cual éste se encuentra instituido por la Constitución de 1980 (Artículos 73 a 79). No es pues suficiente que el juzgador sea una persona justa o que obre alentado por el espíritu o intención de hacer justicia. Es absolutamente indispensable, además, que lo parezca, es decir, que por razones de seguridad jurídica su estructura orgánica y funcional se encuentre informada por los principios constitucionales que el desarrollo de la conciencia moral y jurídica de la humanidad ha venido a consagrar -después de un proceso político institucional de siglos- como los más adecuados a las exigencias de racionalidad y justicia que debe satisfacer todo juzgamiento.

20. Lo que se ha dicho no parece ser incompatible con la aplicación, al interior de un servicio público, de instancias de reclamación a través de las cuales los administrados puedan entrar a cuestionar sus decisiones durante el proceso de elaboración de las mismas antes de su consumación, recurriendo ante la misma autoridad administrativa que debe adoptarlas o ante otras del mismo carácter, pero de un nivel jerárquicamente superior, respetándose siempre las exigencias de justicia y racionalidad en el tratamiento de la cuestión debatida. En estos casos la reclamación se materializa dentro del proceso de elaboración de la decisión en la forma de un trámite más en la formación del acto administrativo final.
21. De acuerdo al régimen organizativo previsto en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, resulta posible, sin embargo, la impugnación al interior de la Administración del acto administrativo final, desde que, según lo dispuesto en el artículo 9º de esa ley "los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley", interponiendo el administrado el recurso de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar. Sobre el particular cabe señalar que mientras una parte de la doctrina cuestiona la constitucionalidad de este precepto legal pues se encontraría en oposición con el artículo 73 inciso 1º de la Constitución, otra, en cambio, la acepta pero con ciertas prevenciones.³ En todo caso, y desde la perspectiva de la protección de

³ Parece existir algún consenso en que la impugnación a que se refiere este artículo no se extiende a la hipótesis de invalidación del acto por vicio de legalidad, pues revistiéndose el acto administrativo, una vez dictado, de una presunción de validez, éste sólo podría ser allanada en sede judicial. Son los tribunales que integran el Poder Judicial los que constitucionalmente están en situación de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado. En consecuencia únicamente ellos se encuentran en situación de declarar el derecho de lo administrado. De este modo la posibilidad de impugnación se circunscribiría a la hipótesis de revocación del acto administrativo, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. En una posición interpretativa que podríamos considerar más radical, se sostiene por algunos que aún esta posibilidad sería improcedente desde que siendo la propia ley la que dispone que la actuación administrativa debe ser siempre oportuna y conveniente (artículos 5º y 10º de la LOC 18.575). La violación de estos requisitos representaría igualmente un vicio de legalidad que, dada la presunción de validez de los actos de autoridad, sólo podría ser declarada por resolución judicial. Esta posición, por cierto, conduciría a la inaplicación del artículo 9º de la LOC 18.575 sobre Bases Generales de la Administración por razones de constitucionalidad.

los derechos de la persona, la gravedad que esta situación pudiera revertir en el terreno de la teoría y de la praxis constitucional, se ve mitigada por el hecho de que, como se previene en el mismo artículo 9º de la Ley 18.575, el ejercicio de las atribuciones que por este precepto se conceden a los órganos administrativos, es "sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar". En otros términos, queda siempre a salvo integralmente para el administrado la vía propiamente judicial en todas sus instancias de conocimiento y resolución.

22. Pero existen otras situaciones en que la propia ley atribuye expresa o tácitamente el carácter de tribunales a organismos de naturaleza administrativa, tal como sucede, por ejemplo con las Direcciones Regionales del Servicio de Impuestos Internos, los tribunales de aduanas, tribunales sanitarios y los alcaldes. En estos casos ya no se trata de atribuirles jurisdicción en sentido puramente material (como en el caso del artículo 9º de la Ley 18.575) sino, además, en sentido estrictamente formal puesto que, o el asunto se resuelve en única instancia a nivel administrativo, o bien, se radica la primera instancia en este tipo de órganos, de modo que sólo la segunda es entregada al conocimiento de los tribunales que integran el Poder Judicial. El asunto, pues se sustrae total o parcialmente al conocimiento de estos últimos, privándose al administrado de una o ambas instancias de revisión propiamente judicial.
23. Lo anterior presenta el inconveniente de hacer intervenir en calidad de tribunales a organismos que no satisfacen los requerimientos orgánico-funcionales del Capítulo VI de la Constitución. Si esta condiciona el juzgamiento de las personas a la exclusiva participación de órganos que deben satisfacer esos requerimientos es porque ellos representan la concreción normativa de valores y principios que la conciencia democrática universal ha venido a consagrar como supuestos básicos del Estado de Derecho. Las características de independencia, imparcialidad, idoneidad e inamovilidad que esas bases orgánico-funcionales pretenden garantizar, son esencialmente inherentes a la dignidad del juez y configuran una condición indispensable de la justicia y racionalidad de todo procedimiento, independientemente de la naturaleza del conflicto o asunto temporal con significación jurídica que deba ser objeto del juzgamiento. La asignación de facultades jurisdiccionales a organismos que no satisfacen tales requerimientos conducirá inevitablemente, tarde o temprano, a la destrucción de estos valores y principios. En este sentido es que, en estricto derecho, las leyes que otorgan facultades jurisdiccionales a entes administrativos comprometen en esa misma medida su constitucionalidad y validez jurídica.
24. Debe reconocerse, sin embargo, que existen en la Carta Fundamental determinados preceptos que, interpretados fuera de contexto, parecieran avalar la constitucionalidad de esas leyes y, por consiguiente, debilitar la construcción argumentativa que propugna la concentración y exclusividad de la función jurisdiccional en los tribunales que forman parte del Poder Judicial. Así, por ejemplo, ocurre con las disposiciones de los artículos 19 N° 3 inciso 5º y 73 inciso 3º. El primero parece sugerir la idea de que la Constitución reconoce organismos jurisdiccionales distintos de los tribunales que integran el Poder Judicial al referirse a "toda sentencia de un *órgano* que ejerza jurisdicción". El segundo, por su

Un criterio interpretativo más flexible acepta la impugnación del acto en sede administrativa siempre que ello no signifique afectar derechos adquiridos.

parte, hace alusión en su redacción a "los demás tribunales", es decir, a tribunales que no integren el Poder Judicial ni en calidad de ordinarios ni de especiales.

25. Una interpretación de estos preceptos fundado en la interdependencia de los principios y normas constitucionales y en la historia del establecimiento de las disposiciones constitucionales conduce exactamente en la dirección contraria. Por lo que respecta al artículo 19 N° 3 inciso 5°, cabe puntualizar que si se tiene presente que el artículo 73 inciso 1° concentra con carácter la exclusividad el ejercicio de las funciones jurisdiccionales en los tribunales que integran el Poder Judicial, prohibiéndose en consecuencia al Presidente de la República, al Congreso y, naturalmente, a los órganos que de cualesquiera de ellos dependen (las Direcciones Regionales dependen del Presidente de la República) ejercer funciones judiciales, la interpretación de aquel precepto debiera orientarse en el sentido de que su propósito no es otro que el de extender los requerimientos del debido proceso al ámbito de las reclamaciones y procedimientos que legítimamente puedan tener lugar al interior de la Administración, sin menoscabo del ejercicio integral de las acciones propiamente jurisdiccionales.
En cuanto a lo dispuesto en el artículo 73 inciso 3°, una interpretación coherente con los principios de independencia y exclusividad jurisdiccional debiera llevar a la conclusión de que la referencia a "los demás tribunales" comprende restrictivamente a aquellos que la propia Constitución expresamente ha instituido o reconocido como tales, como por ejemplo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales, los Tribunales Militares de tiempo de guerra y la Contraloría General de la República (artículos 81, 84, 85, 87 y 79), que no forman parte del Poder Judicial ni como tribunales ordinarios ni como tribunales especiales.
26. Si resulta cuestionable desde el punto de vista de su constitucionalidad la existencia de órganos administrativos a los que la ley confiere atribuciones jurisdiccionales cuyo ejercicio eventualmente habrá de repercutir en el ámbito de los derechos de los administrados, como se ha demostrado que sucede con las Direcciones Regionales del Servicio de Impuestos Internos ¿cuánto más lo será el que puedan aún delegarlas en otros funcionarios del mismo Servicio?
27. De conformidad con los preceptos de los artículos 6°, b) N° 7 del Código Tributario y 20 del D.F.L. N° 7 de 1980, las Direcciones Regionales pueden, de acuerdo a las normas e instrucciones impartidas por el Director Nacional autorizar a funcionarios de su dependencia para resolver determinadas materias o para hacer uso de algunas de sus atribuciones, actuando "por orden del Director Regional". El artículo 116 del Código Tributario, por su parte, de una manera más precisa les da la facultad de autorizar a funcionarios dependientes del mismo Servicio para conocer y fallar reclamaciones y denuncias, obrando "por orden del Director Regional".
28. La delegación de facultades como figura jurídica consiste en otorgar transitoriamente una autoridad parte de sus atribuciones a un funcionario o autoridad de grado jerárquicamente inferior. Lo anterior se traduce en un incremento de la esfera de competencia del delegado y, en consecuencia, en una disminución de la del delegante, mientras ella perdure. Su fundamento, en términos generales, no es otro que el de hacer más expedito el ejercicio de una función en términos de facilitar la consecución del fin público respectivo. Ello, especialmente, cuando la relación numérica entre la pluralidad de órganos y los fines a alcanzar se muestra relativamente insuficiente, o bien, cuando la necesidad de adoptar deci-

siones con prontitud y eficacia, en momentos en que las circunstancias sociales imperantes lo requieren, ponen de manifiesto la falta de agilidad y de idoneidad técnica relativa de los cuerpos o asamblea deliberantes.

29. Lo dicho permite explicar el hecho de que, desde muy antiguo, el fenómeno de la delegación fuera ya conocido y practicado en sistemas organizativos de concentración de poderes, como, por ejemplo, en la Roma Imperial y en las monarquías absolutas de la vieja Europa y que en la época contemporánea, los Estados, independientemente de su conformación ideológico-institucional, recurran frecuentemente a ella, en los ámbitos legislativos y administrativo.
30. Sin embargo en los Estados cuya organización y funcionamiento descansan sobre la base de los principios del constitucionalismo democrático, la consagración de la división de funciones, como principio clásico fundamental, hace que desde un punto de vista teórico-jurídico, la delegación de atribuciones, asuma el carácter de una institución de excepción. La atribución de competencias entre diversos órganos es, en efecto, consecuencia de ese principio, en términos de que si se les ha asignado determinadas atribuciones es precisamente para que las ejerzan por sí mismos en atención a las respectivas calidades y exigencias que el ordenamiento les impone, por razones de seguridad jurídica y eficiencia y de cuyo ejercicio habrá de responderse. Figuras jurídicas, como la delegación, la avocación y la sustitución parcial de competencias, alteran en cierta medida el reparto de competencias que la Constitución ha previsto, razón por la cual, en principio, debieran ser consideradas inconstitucionales.
31. Por lo dicho la delegación de facultades exige necesariamente ser aplicada en el marco de un régimen jurídico que la torne compatible con los requerimientos de los principios del constitucionalismo democrático y, en especial, del principio de la división de funciones, en orden a garantizar su concordancia práctica con la dinámica orgánica y funcional propia de un Estado de Derecho.
32. A este respecto, la teoría del Derecho Constitucional y Administrativo parecen haberse uniformado en el sentido de que las competencias en principio son indelegables y que, en consecuencia, la delegación como institución es excepcional. Por ello, su aplicación debe estar autorizada expresa o explícitamente por la Constitución o por las leyes dictadas conforme a ella, en el marco de las limitaciones o restricciones que garanticen su adecuación a las necesidades organizativas y funcionales del Estado de Derecho.
33. Las características de la delegación que se indican a continuación persiguen precisamente ese objetivo:
 - a) La delegación se hace por el superior jerárquico en favor de una autoridad o funcionario de su dependencia y, siendo una institución de carácter excepcional debe siempre estar expresa o explícitamente autorizada por la Constitución o por las leyes dictadas conforme a ella;
 - b) El delegado hace las veces del delegante en lo que respecta a las atribuciones delegadas, de modo que su actuación es jurídicamente imputable a la autoridad que hace la delegación. Por esta razón, si bien la responsabilidad de la actuación se radica en el delegado (salvo el caso particular de la delegación de firma) la autoridad que delega asume la responsabilidad inherente al deber de control que permanentemente debe mantener sobre el delegado, en orden a garantizar la adecuación de su actuación a Derecho;
 - c) No es procedente, desde un punto de vista técnico-jurídico la delegación en bloque de atribuciones, sino sólo la delegación de atribuciones cuantitativamente y

cualitativamente delimitadas para la resolución de materias concretas. La delegación debe ser, pues, siempre parcial;

d) La delegación tiene un carácter esencialmente provisional y es, en consecuencia, revocable, con las limitaciones circunstanciales destinadas a garantizar la fluidez y expedición del ejercicio de la función respecto de los asuntos afectados con la delegación;

e) La delegación aumenta sólo transitoriamente la competencia del delegado y, con el mismo carácter, disminuye la del delegante, es decir, es esencialmente temporal y revocable.

f) Su finalidad es evitar la paralización o entramamiento de la función o servicio público, pues con ella se libera a la autoridad superior de un exceso de trabajo, facilitándose el normal desarrollo de su actividad. Su causa próxima se radica en la insuficiencia numérica de órganos o magistraturas, o en las dificultades que ofrecen a la adopción de decisiones expeditas las asambleas deliberantes;

g) La delegación nunca procede respecto de atribuciones consideradas esenciales o privativas, vale decir, de atribuciones cuya naturaleza exige de la autoridad que habrá de ejercer las condiciones especiales de idoneidad, capacidad e independencia;

h) La delegación debe ser siempre, por razones de seguridad jurídica, debidamente publicitada;

i) Sólo es posible jurídicamente delegar atribuciones cuya titularidad se posee, razón por la cual no es en principio procedente la subdelegación, a menos que el delegante primitivo le haya expresamente autorizado;

j) La delegación permite que las atribuciones delegadas pasen a ser ejercidas válidamente por el delegado a través de actos en que necesariamente habrá de dejarse constancia de la delegación;

k) Los actos del órgano o funcionario delegado se entienden emanados de la autoridad que delega, razón por la cual sus actuaciones tienen jurídicamente la virtud de agotar la vía administrativa de las reclamaciones y abrir por consiguiente la vía jurisdiccional, en aquellos casos en que la actuación del delegante habría producido el mismo efecto;

l) Si la delegación adolece de vicios, el acto emitido en el ejercicio de ella es jurídicamente nulo y, en consecuencia, impugnabile por falta de competencia. Lo mismo cabe señalar respecto de la actuación del delegado que excede los límites de la delegación, abriéndose así los recursos administrativos y jurisdiccionales que correspondan; y

ll) La delegación puede producirse entre órganos de un mismo poder estatal o entre órganos de poder diferentes, pero en ambos casos, dado el carácter excepcional de la delegación, requieren ser autorizados por la Constitución o por las leyes dictadas conforme a ella.

34. A la luz de las características recién señaladas es fácil advertir que la delegación de atribuciones jurisdiccionales por los Directores Regionales en funcionarios de su dependencia, no se encuadra integralmente dentro de sus requerimientos. Desde ya es necesario advertir que las atribuciones jurisdiccionales, por su naturaleza esencial, no son de aquellas susceptibles de ser delegadas, puesto que suponen para su titular la exigencia de calidades, condiciones y requisitos especiales que naturalmente no resultan intercambiables. Se trata de atribuciones privativas cuyo ejercicio sólo puede corresponder a la magistratura originariamente investida de la dignidad de juez. Debe hacerse notar, por otra parte, que los Directores Regionales no se limitan a entregar o conferir una parte específica de

sus atribuciones jurisdiccionales, si no que las delegan en bloque, con lo cual la irregularidad antes anotada se acrecienta en igual medida.

Debe hacerse notar del mismo modo que la delegación opera en favor de funcionarios dependientes, es decir, jerárquicamente subordinados, lo cual no se aviene con la naturaleza propia de la función jurisdiccional que supone en el que la ejerce absoluta independencia e imparcialidad.

35. Apreciada concretamente la delegación de facultades jurisdiccionales a la luz de la Constitución de 1980, se encuentra ella en clara oposición con su texto y espíritu según se demuestra en los puntos que siguen:

a. No existe precepto alguno en la Constitución que autorice la delegación de facultades jurisdiccionales. La Carta Fundamental permite directa y expresamente la delegación de facultades legislativas. En lo que respecta a la delegación de facultades administrativas la autoriza de modo directo en ciertos casos e indirectamente en otros, por medio a la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada al amparo del mandato del artículo 38 inciso 1° de la Constitución (artículos 61, 50 N° 1, 103 inciso 1°, 105, 106, 109 y 38 inciso 1° y Ley 18.575, artículo 43). No hay, en cambio, ninguna norma constitucional que haga jurídicamente posible la delegación de facultades jurisdiccionales;

b. Por lo dicho en el punto anterior, la delegación de este tipo de atribuciones es contraria al principio constitucional de habilitación jurídica, según el cual, en Derecho Público, la autoridad sólo puede hacer o disponer lo que expresamente le permite hacer la Constitución o las normas dictadas conforme a ella (artículo 7° inciso 2°); al principio de supremacía constitucional que obliga a los órganos y magistraturas del Estado a someter su actuación a la Constitución y las normas dictadas conforme a ella (artículo 6°); al principio de competencia según el cual la validez de los actos de los órganos del Estado se encuentra condicionada -entre otros requisitos- a que su actuación se encuadre dentro de los límites que la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella establezcan (artículo 7° inciso 1°); y al principio de separación de funciones, porque si la constitución asigna a cada magistratura o autoridad una determinada función es para que precisamente sea esa autoridad o magistratura la que la ejerza por sí y no a través de terceros, considerando que de ella habrá de dar cuenta (artículo 7° inciso 2°).

c. La delegación de facultades jurisdiccionales es contraria al Capítulo VI de la Constitución (artículos 73 a 79), puesto que de acuerdo con sus normas el ejercicio de estas funciones suponen condiciones, requisitos y calidades especiales destinadas a garantizar una independencia e imparcialidad judicial incompatibles con el carácter de subordinación jerárquica de todo delegado;

d. La delegación de facultades jurisdiccionales es contraria al principio de la legalidad del tribunal consagrado en el artículo 19 N° 3 inciso 4°, primera parte de la Constitución, según el cual nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que le señale la ley y no la voluntad discrecional de una autoridad administrativa.

e. La delegación de este tipo de atribuciones atenta igualmente en contra del principio de oportunidad constitucional del tribunal, establecido en el artículo 19 N° 3 inciso 4°, segunda parte de la Ley Fundamental, pues de conformidad con él, el tribunal competente para conocer de los hechos debe haberse establecido con ante-

rioridad a la ocurrencia de los mismos, y la delegación podría llegar a significar su institucionalización posterior⁴; y

f. La delegación de facultades jurisdiccionales es contraria al artículo 19 N° 3 inciso 5° de la Constitución, pues el delegado -al igual que la autoridad delegante- es juez y parte. Mientras, por un lado, deben a nombre del Servicio velar por la aplicación y fiscalización administrativa de las disposiciones tributarias, por otro, deben conocer y juzgar las reclamaciones que los contribuyentes efectúen en contra de las liquidaciones y giros practicados por el mismo Servicio, con el agravante de que, efectuada la delegación el Director Regional se hace parte en los procesos que sustancia su delegado, todo lo cual atenta en contra del derecho al debido proceso, que ese precepto constitucional pretende garantizar.

36. Como conclusión, puede decirse que el otorgamiento de atribuciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa como los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos, resulta en sí misma cuestionable al trasluz de las consideraciones vertidas en esta ponencia y ponen en evidencia la contradicción que significa el establecimiento, por una parte, de todo un capítulo de la Constitución (Capítulo VI) destinado a garantizar la existencia de tribunales que satisfagan una multiplicidad de exigencias orgánico-funcionales como presupuesto de independencia, imparcialidad e idoneidad técnica en el ejercicio de la función jurisdiccional y, por otra, la creación de tribunales administrativos que funcionan sobre bases orgánicas y funcionales diametralmente opuestas. Cuanto más cuestionable no habrá de resultar que luego dicha contradicción se radicalice a través del expediente de la delegación de facultades jurisdiccionales por parte de los Directores Regionales en favor de funcionarios de jerarquía inferior que, en razón de esa dependencia administrativa, se ven privados de los caracteres de independencia e imparcialidad que supone todo juzgamiento racional y justo cuando actúan como tribunales de primera instancia el contribuyente, sujeto pasivo del juzgamiento, se ve privado de una instancia de conocimiento que constitucionalmente debió producirse ante los tribunales ordinarios de justicia. Cuando lo hacen como tribunales de única instancia prácticamente se coarta para el administrado su acceso a los tribunales que integran el Poder Judicial.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol 91, de fecha 18 de enero de 1990, publicado en la Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 87, N° 1, enero-abril 1990, segunda parte, sección sexta, págs. 7 a 14.