

OFICIO FN N° 487/2016

ANT.: Oficio FN N° 37/2013, Instrucción General que imparte criterios de actuación en delitos económicos.

MAT: Instrucción general que imparte criterios de actuación del Ministerio Público en la investigación de los delitos tributarios, en relación con lo dispuesto por el artículo 162 del Código Tributario.

Santiago, 05 de Agosto de 2016

DE: FISCAL NACIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

A : FISCALES REGIONALES Y ADJUNTOS, ASESORES JURÍDICOS Y ABOGADOS AYUDANTES DE FISCAL DE TODO EL PAÍS

Como es de vuestro conocimiento, de conformidad con las reglas generales, el Ministerio Público, en representación de la sociedad, se encuentra habilitado para perseguir, incluso de oficio, todas aquellas conductas que revistan carácter delictivo, iniciando de esta forma una investigación destinada a comprobar el acaecimiento de esos hechos y la identificación de sus eventuales responsables, sin sujeción a la voluntad de persona, autoridad o institución alguna. Este diseño institucional es el que corresponde a los denominados delitos acción penal pública, institución que se nutre del contenido de los principios de legalidad y oficialidad¹.

No obstante, el artículo 162 del Código Tributario establece un régimen especial de inicio del procedimiento penal en lo que se refiere a la persecución de los delitos tributarios, apartándose en esto el legislador de las formas usuales del sistema de administración de justicia criminal.

En efecto, a través de la citada norma, el ordenamiento jurídico vigente determina que “[l]as investigaciones de *hechos* constitutivos de delitos tributarios

¹ Como señala el profesor Julio Maier, “el interés público que gobierna, en más o menos, todas las funciones principales del procedimiento penal, lo presenta, en principio (delitos de acción pública), como una obra que regula el Derecho procesal penal, destinada a actuar un aparato de control estatal, en contra de la persona indicada, hipotéticamente, como autora de un delito o participe en él”. MAIER, Julio, *Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Fundamentos, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004, pp. 816 y ss.

sancionados con pena privativa de libertad *sólo* podrán ser iniciadas por *denuncia* o *querrela* del Servicio...”, añadiendo a continuación que “si la infracción [de las

reglas del Derecho Tributario] pudiere ser sancionada con multa o pena privativa de libertad, el Director [del Servicio de Impuestos Internos]², podrá, discrecionalmente, interponer la respectiva denuncia o querrela o enviar los antecedentes al Director Regional para que persiga la aplicación de la multa que correspondiere a través del [respectivo] procedimiento administrativo...”.

Las anteriores disposiciones legales importan, sin duda alguna, una restricción de las facultades constitucionalmente asignadas al Ministerio Público, por la vía del establecimiento de una acción penal pública previa instancia particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 letra g) del Código Procesal Penal.

Como es de público conocimiento, este Fiscal Nacional ha sido enfático en defender la posición institucional, haciendo ver en distintos foros y oportunidades, la inconveniencia de este tipo de regulación especial respecto de delitos que afectan intereses de carácter colectivo, en los que no existe una víctima única, susceptible de ser afectada personalmente por la iniciación de un procedimiento penal, que es el fundamento que sustenta la institución de la acción penal previa instancia particular. Asimismo, he sostenido la inconsistencia de las reglas que atribuyen facultades discrecionales a autoridades carentes de legitimación democrática directa, para decidir acerca del destino de un determinado procedimiento penal.

No obstante, el Ministerio Público debe desempeñar sus funciones con restricto apego al principio de objetividad y de legalidad general, velando por la correcta aplicación de la legislación vigente, tal y como lo ordenan los artículos 6° y 7° de nuestra Constitución Política y el artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.640.

En este contexto, a propósito de la actual tramitación de una serie de causas penales incoadas por delitos tributarios, han surgido una serie de dudas en orden a la correcta definición de la legítima esfera de atribuciones de los fiscales del Ministerio Público para investigar este tipo de ilícitos y una vez iniciada la investigación de ellos, cuáles son las actitudes procesales adecuadas en una serie de escenarios determinados a partir de las actitudes procesales que adopte el Servicio de Impuestos Internos.

Al requerirse, entonces, una definición institucional que asegure la unidad de acción de los fiscales del Ministerio Público para la generalidad de las investigaciones iniciadas por delitos tributarios, he decidido hacer uso de la facultad prevista en el artículo 17 letra a) de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público y dictar la siguiente **Instrucción General**, que contiene una serie de criterios de actuación que regulan distintos aspectos del accionar de nuestra institución en la persecución penal de estos ilícitos.

² Artículo 162 inciso primero del Código Tributario.

I. Criterios de actuación referidos al inicio del procedimiento penal.

De conformidad con lo dispuesto por el Derecho positivo chileno, “las investigaciones de hechos constitutivos de delitos tributarios (...) sólo podrán ser iniciadas por denuncia o querrela del Servicio”³.

La disposición citada resulta suficientemente clara como para sustentar cualquier tipo de interpretación que tratase de eludir la voluntad que a través de ella se

afirma. El empleo del adverbio “sólo” en el texto del inciso primero del artículo 162 C.T., resulta indicativo de la evidente decisión legislativa de excluir la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio por parte del Ministerio Público, traspasándole la ley dicha responsabilidad a la autoridad tributaria. En otros términos, acudiendo al principio de distribución de competencias (como criterio apto para la resolución de eventuales antinomias) aquello que hace exclusivamente competente al Servicio de Impuestos Internos para iniciar el procedimiento penal por hechos que revisten el carácter de delitos tributarios, impide consecuentemente que el Ministerio Público persiga la responsabilidad penal por esos mismos hechos, sin que al menos, el S.I.I. haya presentado una denuncia.

De esta forma, la acción que emana de los delitos tributarios, por expresa disposición del legislador, se ha construido como una acción penal mixta o previa instancia particular, circunstancia que implica que la denuncia o querrela del Servicio, constituye, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, un **requisito de procesabilidad**, sin el cual, no podría impetrarse acusación por faltar alguna de aquellas condiciones requeridas para proceder criminalmente, de conformidad con lo indicado en los artículos 54 y 264 letra c) del Código Procesal Penal.

No obstante lo señalado anteriormente, también implica que, de conformidad con nuestro derecho positivo, una vez que el Servicio de Impuestos de Internos, en virtud de su comportamiento procesal, ha satisfecho al menos las formalidades requeridas para interposición de una denuncia, el procedimiento penal se entiende válidamente iniciado y, en lo sucesivo, éste seguirá su tramitación de conformidad con las reglas generales del procedimiento ordinario de acción penal pública, recobrando, por lo tanto, en plenitud los fiscales del Ministerio Público, todas y cada una de sus facultades en orden a investigar los hechos denunciados y determinar a todos quienes resulten responsables de ello, cualquiera sea su grado de participación criminal.

Por último, huelga señalar que la restricción impuesta por la legislación tributaria actualmente vigente en nuestro país, solamente afecta la capacidad de los fiscales para perseguir la responsabilidad penal surgida a partir de la comisión de delitos tributarios, **mas en ningún caso afecta las atribuciones constitucionales otorgadas para la investigación y eventual sanción de otros hechos ilícitos que confieren acción penal pública**, como lo es, por ejemplo, el delito cohecho. En estas hipótesis, los fiscales se encuentran plenamente habilitados para investigar y acusar a aquellas personas.

De conformidad con lo aquí expuesto, **se instruye a los fiscales del Ministerio Público que, cada vez que tomen conocimiento del acaecimiento de hechos que revisten el carácter de delito tributario, y no posean aún la necesaria**

³ Inciso primero del artículo 162 del Código Tributario.

querrela o denuncia de aquella institución, den cumplimiento a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 162 del Código Tributario, poniendo en conocimiento de aquella institución los hechos y antecedentes que darían cuenta de la comisión de eventuales ilícitos tributarios, sin perjuicio de continuar la investigación por esos mismos hechos, cuando sean constitutivos de delitos diversos.

En el mismo sentido, se instruye a los fiscales del Ministerio Público que, una vez remitidos dichos antecedentes, insten a que la autoridad tributaria ejerza sus facultades legales, de la manera más pronta posible, de modo tal que ésta manifieste cuál será la actitud que adoptará respecto del proceso penal. Para estos efectos, los fiscales deberán pedir cuenta al S.I.I., a más tardar, cada tres meses, para que dicha institución informe de los avances de la recopilación de antecedentes, presente querrela o denuncia o, eventualmente, comunique de manera formal su decisión definitiva de no perseguir el hecho por la vía penal.

Adicionalmente, y para fines de control y seguimiento, se instruye a los fiscales del Ministerio Público remitir a la Unidad Especializada en Lavado de Dinero Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO), en formato digital, copia de todas las comunicaciones dirigidas al S.I.I. en virtud de lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 162 C.T., así como de las respectivas respuestas que otorgue la institución requerida.

Cabe hacer presente que nada de lo dicho en los párrafos anteriores se opone a lo dispuesto en el inciso final del artículo 166 del Código Procesal Penal, el cual dispone que incluso en casos de delitos acción pública previa instancia particular, el Ministerio Público podrá “realizar los actos urgentes de investigación y los absolutamente necesarios para impedir o interrumpir la comisión del delito”, manteniéndose plenamente vigente dicha disposición para el caso de los delitos tributarios.

Finalmente, quisiera volver a enfatizar que lo que aquí se ha señalado en nada obsta a que los fiscales puedan ejercer en plenitud, de conformidad con las reglas generales, sus facultades para la investigación de otros delitos, diversos a los ilícitos de carácter tributario, de acuerdo con los antecedentes que pudieren surgir a partir de esos mismos hechos.

II. Acerca de las facultades investigativas de los fiscales del Ministerio Público en relación con las distintas actitudes procesales adoptadas por el Servicio de Impuestos Internos.

En el contexto de las investigaciones penales por delitos tributarios actualmente instruidas, el Ministerio Público ha podido apreciar diversas actitudes procesales del Servicio de Impuestos Internos, en sus escritos introductorios de instancia.

Así las cosas, el distinto comportamiento procesal de la autoridad tributaria en estos casos se ha plasmado, a grandes rasgos, en:

- 1) Denuncias por determinados hechos que revisten el carácter de delito tributario, sin que necesariamente se identifique de forma expresa y determinada a los autores o partícipes de los hechos;

- 2) La presentación de “querellas nominativas” (esto es, dirigidas respecto de personas determinadas) con la agregación de la frase “...y, en contra de todos quienes resulten responsables”;
- 3) La presentación de querellas nominativas, con exclusión del uso de cualquier tipo de fórmula semántica amplia destinada a hacer referencia a intervinientes indeterminados en el (los) hecho(s) punible(s) denunciado(s) y;
- 4) La presentación de querellas nominativas, que describen pormenorizadamente, en un primer acápite, los hechos denunciados e intervinientes supuestamente involucrados en ellos y, en una segunda parte, la descripción pormenorizada de las personas respecto de las cuales el S.I.I. *manifiesta explícitamente su voluntad de “no ejercer la acción penal”* en contra de ellas.

El orden de exposición adoptado en la enumeración anterior se corresponde con la evolución que, en el tiempo, han ido exhibiendo las presentaciones formuladas por el referido órgano administrativo.

Pues bien, ante tan diversas actitudes, surge la pregunta respecto de los posibles alcances que se le podría atribuir a cada uno de aquellos comportamientos en relación con las facultades del Ministerio Público para iniciar o continuar con la investigación de los hechos que se describen en aquellos escritos.

Previo al análisis de aquellos casos, debemos rescatar ciertas premisas tanto normativas como heurísticas que se encuentran contenidas, explícita o implícitamente en nuestro derecho positivo.

En primer lugar, constituye una trivialidad consignar que un procedimiento criminal pueda iniciarse sin necesidad de que se encuentre plenamente identificada la persona a la cual se le atribuye el delito. En términos pragmáticos, la plasmación más evidente de dicha posibilidad se encuentra en la conocida categoría de casos denominados como “de imputado desconocido”. Por contrapartida, no es posible iniciar investigación en contra de persona alguna si no existe, al menos, una descripción mínimamente inteligible o precisa de los hechos que se denuncian, de modo tal que permita al receptor de la misma, considerar que aquel relato se corresponde con una *notitia criminis* (esto es, como la eventual realización de un hecho reprobado por un tipo penal)⁴.

Pero, la prioridad fenomenológica de la delimitación del marco fáctico por sobre la determinación de los autores y demás intervinientes en el hecho denunciado posee un correlato normativo en nuestro derecho procesal penal. En este sentido, resultan extremadamente evidentes las normas que regulan los requisitos mínimos de la denuncia (artículo 174 inciso primero CPP) y la querrela criminal (artículo 113 letra c) CPP), al establecer que en ambos casos, basta que dichos actos procesales contengan referencias genéricas a quienes resulten responsables, para activar, válidamente, a los órganos de administración de justicia del Estado en pos de la averiguación del hecho y la determinación de los posibles culpables. Por su parte, el artículo 181 del CPP advierte que uno de los aspectos propios de

⁴ En este sentido, por ejemplo el profesor Cristian Riego ha llegado a señalar que los policías se encuentran facultados a rechazar una denuncia en aquellos casos en que aquéllas “no contengan un relato de hechos con una mínima precisión o que, por otra, de la sola relación de los hechos se evidencia que éstos no se enmarcaron en uno o más tipos penales. Ejemplos de las situaciones anteriores son aquellos en que alguien acusa a otro de hechos imprecisos: “Juan es un ladrón...” sin agregar detalles”. DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristian, *Proceso Penal*, Editorial Jurídica, p. 160.

toda investigación penal lo es la “identificación de los partícipes” en el hecho punible, circunstancia que implica necesariamente el reconocimiento que es posible que una investigación se inicie desconociendo totalmente la individualización precisa y determinada de los autores, cómplices o encubridores de los hechos.

En segundo lugar, debe reconocerse que, de conformidad con nuestra legislación vigente, específicamente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 162 del Código Tributario, la denuncia o la querrela criminal que interponga el Director del Servicio de Impuestos Internos, tiene una importancia fundamental a la hora de determinar el marco fáctico que será objeto de la investigación penal. En otras palabras, la legislación chilena le otorga a dicha autoridad tributaria la facultad exclusiva de seleccionar los hechos que serán objeto de persecución por parte de la Fiscalía y que podrán ser conocidos por los tribunales con competencia en lo penal. De ahí que las autoridades con competencia en materia criminal no puedan extenderse más allá de los límites de lo que se encuentra contenido en la denuncia o querrela presentada por el ente recaudador y la necesidad de comunicar a dicha institución la existencia de hechos que podrían ser constitutivos de delitos tributarios, de acuerdo a lo consignado en el inciso sexto del artículo 162 C.T.

Pero de la restricción fáctica impuesta por el contenido de la querrela o denuncia del Servicio no se sigue necesariamente la limitación de las facultades investigativas del Ministerio Público para llevar a cabo todas aquellas diligencias que permitan determinar la identidad de los autores y demás partícipes de aquellos hechos puestos en conocimiento de las autoridades penales a través de esos mismos escritos, pues, de conformidad a lo señalado por el inciso final del artículo 54 del CPP, una vez que la instancia particular ha sido ejercida (aun cuando esto se realizare a través del cumplimiento de los mínimos requisitos exigidos para entender que se ha interpuesto una denuncia) el procedimiento penal incoado se seguirá tramitando de conformidad con las reglas del procedimiento ordinario de acción penal pública.

Sentadas las anteriores premisas, resulta necesario ahora abocarnos al análisis de las actitudes procesales del Servicio de Impuestos Internos y los eventuales efectos que ellas podrían tener en la persecución penal de la delincuencia tributaria.

1. Denuncias por determinados hechos que revisten el carácter de delito tributario, sin que necesariamente se identifique de forma expresa y determinada a los autores o partícipes de los hechos: De conformidad con las reglas vigentes en el derecho chileno, en esta hipótesis, la única restricción que se percibe para las atribuciones investigativas normales de los fiscales del Ministerio Público guarda relación con el marco fáctico que puede ser investigado por éstos. En otras palabras, los fiscales podrán investigar todos los hechos denunciados, todos los documentos que se consignen como dubitados en cuanto a su veracidad y podrán investigar a todos los que resulten responsables de su emisión, circulación, facilitación, incorporación indebida en la contabilidad y de aquellos que se hayan beneficiado de dicha actividad ilícita, sean estos, autores, cómplices o encubridores.

En caso que los fiscales, a través del desarrollo de sus indagaciones descubran nuevos hechos, no considerados en la denuncia del Servicio de Impuestos Internos, por expresa disposición de la legislación vigente, deberán informar a dicha autoridad en los términos descritos en el primer acápite de la presente

instrucción general y promover la pronta definición de aquella institución, tal y como se ha puesto de relieve más arriba, con miras a perseguir de la manera más pronta posible, las responsabilidades penales de quienes han infringido el Derecho, cometiendo conductas susceptibles de ser calificadas como delito tributario.

2. La presentación de “querellas nominativas” con la agregación de la frase “...y, en contra de todos quienes resulten responsables”: En estos casos debe entenderse que la querella criminal interpuesta por el S.I.I. cumple con todos los requisitos exigidos por la legislación vigente para indagar y perseguir la responsabilidad penal todos aquellos que hubieren tenido algún grado de participación en los hechos descritos por aquel acto jurídico procesal.

En este orden de ideas, tal y como lo han hecho los fiscales del Ministerio Público en cada una de las investigaciones por delitos tributarios que se siguen a través del país, se instruye mantener dicha actitud, persiguiendo la responsabilidad penal de todos los involucrados en los hechos descritos en las querellas presentadas por el S.I.I. En el mismo sentido, cada vez que se cuestione la legitimidad de los fiscales del Ministerio Público, para perseguir a personas que no se encuentran consideradas de manera “nominativa” en las querellas interpuestas por dicha autoridad, se recomienda invocar todos aquellos precedentes jurisdiccionales emitidos por los tribunales con competencia en lo penal que avalan la presente posición⁵.

3. La presentación de querellas nominativas, con exclusión del uso de cualquier tipo de formula semántica amplia destinada a hacer referencia a intervinientes indeterminados en el hecho punible: En estos casos, debe comprenderse que, a través de la querella, el S.I.I. ha ejercido su pretensión punitiva de conformidad con la ley, abriendo la puerta a las autoridades con competencia en lo criminal para la investigación y sanción de determinados hechos y determinadas personas.

En otras palabras, entendemos que, con esta actitud procesal, el S.I.I. ha cumplido con lo dispuesto en los incisos primero y tercero del artículo 162 del Código Tributario y 54 del Código Procesal Penal, por lo que se produce el efecto jurídico dispuesto en el inciso final esta última norma: **“iniciado el procedimiento, éste se tramitará de acuerdo con las normas generales relativas a los delitos de acción pública”.**

Por esta razón se mantiene plenamente vigente lo instruido por medio del Oficio FN N° 037/2013, debiendo entenderse que, en estos supuestos, “el fiscal [podrá] orientar la investigación para acreditar la responsabilidad de otros involucrados en los mismos hechos. Esto último sin perjuicio de requerir, para una mejor coordinación, la querella del SII cuando corresponda”, en los términos expresados en el primer acápite de esta Instrucción General.

⁵ Por lo demás, debe notarse que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 117 del CPP, la sanción que recibe el querellante por la omisión (no subsanada) de alguno de los requisitos legales previstos para la adecuada presentación del referido escrito, es la de entender que esa querella criminal deberá ser tenida en cuenta como una denuncia, para todos los efectos legales. En otras palabras, armonizando las disposiciones legales contenidas en los artículos 162 C.T.; 54, 111, 113, 114, 117, 172 y 173 del CPP, podemos señalar que, aún en el evento que el S.I.I. interpusiere una querella innominada y el Juzgado de Garantía hubiere dispuesto la procedencia de la sanción procesal contenida en el artículo 117 CPP, deberíamos entender satisfechos los requisitos contemplados para el inicio de la investigación del delito tributario, por haberse cumplido con la presentación de una denuncia criminal, circunstancia que se ajusta plenamente con lo dispuesto por los artículos 54 CPP y 162 C.T.

4. Casos de presentación de querellas nominativas con inclusión de “cláusulas limitativas”, donde el S.I.I. describe una serie de hechos constitutivos de delitos tributarios y luego manifiesta explícitamente voluntad de “no ejercer la acción penal” en contra de algunas de las personas nombradas en ellas: Respecto de estos casos, estimamos que, las querellas redactadas de la manera descrita habilitan al Ministerio Público para iniciar investigación y perseguir las responsabilidades penales correspondientes de todas las personas que se encuentren vinculadas a los hechos allí contenidos.

La anterior conclusión se desprende de las diferencias sustantivas y formales que existen entre la denuncia y la querella criminal, entendidas dichas instituciones como mecanismos igualmente idóneos para el inicio del proceso penal en el contexto de los delitos de acción previa instancia particular.

En efecto, en términos muy escuetos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 172, 173 y 174 del CPP, una denuncia, para ser considerada como tal, sólo requiere contener un relato de los hechos que se consideran como constitutivos de delitos, caracterizándose dicho acto como uno de mera comunicación a las autoridades encargadas de administrar justicia en lo penal, y que en ningún caso concede derechos de participación en el proceso, tal y como lo consigna el artículo 178 del CPP. Por su parte, la querella criminal constituye “un acto de ejercicio de la acción penal”⁶, a través de la cual el querellante manifiesta su voluntad de ser considerado como interviniente en el proceso penal que incoa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 109, 111 y 12 del CPP (entre otros).

Luego, de acuerdo a lo constatado, en todos aquellos casos en que el S.I.I., ha manifestado explícitamente su voluntad de no ejercer la “acción penal”, es posible entender que esta agencia del Estado lo que está señalando verdaderamente es que no se querellará contra las personas que incluye dentro del grupo seleccionado, esto es, que respecto de ellos no ejercerá la pretensión punitiva y, por lo tanto, en estos casos no desea ser considerado interviniente (acusador particular). Pero con dicha manifestación de voluntad el Servicio no puede pretender anular los hechos y antecedentes que se encuentran contenidos en el escrito que, de manera autónoma, ha hecho llegar a los tribunales con competencia en lo penal y consecuentemente, al Ministerio Público.

Por lo tanto, en atención a lo ya consignado, teniendo en consideración el contenido de los principios de legalidad y oficialidad que inspiran a nuestro sistema penal acusatorio, a lo dispuesto en los artículos 54, 172, 173 y 174 del CPP y a lo señalado por los incisos primero y tercero del artículo 162 del Código Tributario, es necesario concluir que los últimos escritos presentados por el S.I.I. poseen una doble calidad: se trata de una querella criminal que se interpone en contra de todas aquellas personas que individualiza y en contra de las cuales señala expresamente su voluntad de ejercer la acción penal, pero, al mismo tiempo, se trata de una denuncia que alcanza a todas aquellas personas respecto de las cuales el S.I.I. no desea ejercer acción penal, pero que, sin embargo, han participado en hechos que revisten carácter delictivo, de conformidad con los

⁶ GIMENO SENDRA, Vicente, Manual de Derecho Procesal Penal, 2ª Edición, Editorial Colex, Madrid, 2010, p. 164; PAILLAS, Enrique, Derecho Procesal Penal, Volumen I, Editorial Jurídica de Chile, 1986, p. 155; PIEDRABUENA, Guillermo, La constitución y los derechos de la víctima en el nuevo proceso penal chileno, En: La víctima y el testigo en la reforma procesal penal, Editorial Fallos del Mes, 2003, p. 33; CASTRO, Javier, La víctima y el querellante en la Reforma Procesal Penal, En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° XXV (Año 2004), p. 134.

múltiples antecedentes que se han hecho llegar, tanto a los tribunales que ejercen jurisdicción como al Ministerio Público.

No siendo de la esencia de la institución procesal de la denuncia la manifestación de voluntad en orden a constituirse parte acusadora (interviniente) del proceso penal, pero siendo suficiente para entender que ella se encuentra plenamente satisfecha a través de la presentación “por cualquier medio” (art. 174) de una “comunicación” que exprese el conocimiento que [la persona] tuviere de la comisión de un hecho que reviste caracteres de delito” (art. 173) y que contenga “la identificación del denunciante, la narración circunstanciada del hecho, la designación de quienes lo hubieren cometido y de las personas que lo hubieren presenciado o que tuvieran noticia de él”, debe entenderse también que se encuentra completamente satisfecha la condición de procesabilidad impuesta por los artículos 162 C.T. y 54 C.P.P., encontrándose, entonces, plenamente facultados los fiscales del Ministerio Público para ejercer sus facultades y perseguir penalmente a todos quienes se encuentren vinculados a los hechos contenidos en aquellos instrumentos.

En definitiva, a partir del presente análisis, se insta a los fiscales del Ministerio Público a ejercer todas sus facultades legales ante este tipo de supuestos, investigando los hechos contenidos en estas querellas y decretando las diligencias que se estimen conducentes para acreditar la responsabilidad penal de todas aquellas personas que se encuentren vinculadas a los mismos.

III. Respecto de la incidencia en el proceso penal de la eventual existencia de un procedimiento administrativo (previo o paralelamente iniciado) ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros por el S.I.I., con miras a la determinación y cobro de multas.

Otro punto que resulta necesario aclarar, dice relación con aquellos casos en que coexisten un procedimiento penal y uno de tipo administrativo sancionatorio iniciado en contra de un contribuyente por infracciones a la ley tributaria. En un escenario como éste, la pregunta relevante que se plantea se refiere a los posibles efectos puede tener para un procedimiento penal ya iniciado, la apertura de otro de tipo administrativo, orientado al cobro de multas por parte del S.I.I. en virtud de lo dispuesto en el artículo 161 del C.T. o derechamente, la circunstancia de que un T.T.A. haya impuesto una pena de multa en contra de la persona investigada por la Fiscalía, en base a los mismos hechos que forman parte de la investigación criminal.

Al respecto cabe hacer notar que existen distintas reglas de nuestro Derecho Tributario que aceptan la existencia de procesos paralelos administrativos y penales. Así, por ejemplo, huelga citar los artículos 105 inciso final y 162 inciso tercero del Código Tributario. Además, parecen ser especialmente pertinentes para nuestros fines las normas expresadas en los artículos 162 inciso cuarto y 165 N° 8 del mismo cuerpo legal, que expresan que “la iniciación del procedimiento y la aplicación de sanciones pecuniarias no constituirán impedimento para el ejercicio de la acción penal que corresponda”. Otro tanto cabe decir del artículo 111 del C.T., regla que establece que el pago de las sanciones pecuniarias (impuestas por el T.T.A.) sólo podría configurar una circunstancia atenuante de la responsabilidad penal.

De la anterior revisión, se concluye que nuestra legislación admite la existencia de ámbitos de responsabilidad diferenciados en materia tributaria, pudiendo coexistir la responsabilidad impuesta por la vía administrativa con aquella que eventualmente determinen los tribunales con competencia en lo criminal. De ahí que la pena que sea impuesta por un Tribunal Tributario y Aduanero no posea la potencialidad de inhibir las facultades atribuidas a los fiscales del Ministerio Público para perseguir las responsabilidades penales de los imputados por delitos tributarios.

Por lo tanto, se instruye a los fiscales tener presente que **la sola iniciación de un procedimiento de carácter administrativo-sancionatorio ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros, o la aplicación de una multa por parte de éstos, no afecta al procedimiento penal, debiendo continuarse su tramitación**, sin perjuicio de reconocer, en su caso, el pago de la sanción como una atenuante de responsabilidad penal, en el momento que corresponda.

IV. Salidas alternativas en el procedimiento penal por delitos tributarios.

Tal y como se explicitó en el Oficio FN N° 037-2013, las salidas alternativas son plenamente procedentes en estos casos. Lo anterior se explica fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, tal como señala el artículo 54 inciso final del Código Procesal Penal, ya citado anteriormente, cada vez que se dé inicio válidamente a un procedimiento penal que requiere de una instancia particular para ello, “éste se tramitará de acuerdo con las reglas generales relativas a los delitos de acción penal pública”, y precisamente, integran dichas reglas generales aquellas que instauran a la suspensión condicional del procedimiento y al acuerdo reparatorio, como mecanismos alternativos de resolución del conflicto penal. En segundo lugar, no existe regla especial alguna contenida en nuestro Derecho Tributario que niegue la procedencia de dichas instituciones. Muy por el contrario, el inciso segundo del artículo 162 del Código Tributario regula expresamente la procedencia de los acuerdos reparatorios para este tipo de ilícitos. De este modo, el legislador consideró que ambos mecanismos procesales resultan idóneos, incluso, para los procedimientos penales iniciados por delitos tributarios y, por otra parte, no se aprecia razón alguna para restringir, por esta vía, su procedencia en términos generales, por lo que se trata de salidas plenamente vigentes.

Por todas estas consideraciones, **se mantienen vigentes, en los mismos términos, los criterios generales contenidos en el Oficio FN N° 037/2013, relativos a la procedencia de las salidas alternativas en delitos tributarios**, siendo aplicables, además, las normas legales y las demás instrucciones generales vigentes en la materia.

V. Decisión de no perseverar ante la omisión de querrela o denuncia por parte del Servicio de Impuestos Internos.

Habiendo determinado ya la irrelevancia de la imposición de una pena de multa en sede administrativa para los efectos de la persecución de la responsabilidad penal de quienes figuren como autores, cómplices o encubridores de delitos tributarios, resta ahora determinar cuál debiera ser la salida más apropiada para aquellos casos en que el Director del Servicio de Impuestos Internos decida no ejercer su facultad discrecional de impetrar denuncia o querrela criminal ante hechos que revisten el carácter de delito tributario.

En principio podría pensarse que el Ministerio Público estaría obligado a mantener abiertas investigaciones por estos hechos hasta el momento en que acaezca un hecho que extinga la responsabilidad penal del imputado de conformidad con la legislación vigente, cuya hipótesis paradigmática estaría constituida por la llegada del plazo que permite que opere la prescripción de la acción penal. Sin embargo, dicha circunstancia conspiraría contra los principios de eficiencia y eficacia en la administración de sus recursos, los cuales deben gobernar el actuar de nuestra institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.640. En efecto, atendido el hecho de que los plazos de prescripción de los ilícitos que afectan al sistema impositivo van desde los cinco hasta los diez años, período que se contabiliza desde la fecha en que fueron cometidos los hechos (de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 del Código Penal), aparece como altamente ineficiente el ejercicio de mantener una investigación abierta, esperando la definición de la autoridad tributaria, la cual, de acuerdo a nuestro derecho positivo, puede ejercer o no la acción penal, de manera completamente discrecional.

En este escenario, en concordancia con lo dispuesto en el primer punto del presente texto, se instruye a los fiscales del Ministerio Público que, en aquellos casos en que hubiere transcurrido a lo menos un año desde del envío de la comunicación a que hace referencia el inciso sexto del artículo 162 del Código Tributario, evaluar la aplicación de la decisión de no perseverar en la investigación, en atención a que, tal como lo dispone la letra c) del artículo 248, el fiscal no cuenta con el antecedente necesario para fundar acusación en contra de los presuntos responsables, entendiéndose que ese antecedente necesario para presentar acusación lo constituye, precisamente, la denuncia o querrela del Servicio, tal y como lo disponen los artículos 162 inciso primero y 54 del Código Procesal Penal.

Al mismo tiempo, en caso de que, con posterioridad a la adopción de dicha decisión, el Director del Servicio de Impuestos Internos decida ejercer la acción penal, los fiscales del Ministerio Público deberán reabrir la investigación para continuar con la persecución de la responsabilidad penal, de conformidad con las reglas generales contenidas tanto en el Código Penal como en el Código Procesal Penal.

Con todo, los criterios de actuación contenidos en los dos párrafos anteriores sólo regirán a partir de la fecha de notificación de la presente Instrucción General. Lo anterior no obsta al normal ejercicio de las atribuciones legales que poseen los fiscales del Ministerio Público.

VI. Consideraciones finales.

Los criterios de actuación expresados en las páginas anteriores, complementan aquellos fijados en el Oficio FN N° 037/2013, que contiene la Instrucción General que imparte criterios de actuación en materia de delitos económicos.

Por tanto, cualquier materia no tratada en el presente oficio, o bien, cuestiones que surjan en relación al mismo, deberán ser canalizadas a través de la **Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDECCO)** de esta Fiscalía Nacional.

Los Fiscales Regionales velarán por la correcta y cabal aplicación del presente Oficio, con el objeto de uniformar la aplicación e interpretación de la normativa propia de los delitos tributarios, de modo que no existan posiciones disímiles sobre la materia en el Ministerio Público.

Saluda atentamente a UDs.



JORGE ABBOTT CHARME
FISCAL NACIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

JAC/MFM/asc

c.c.: - Director ULDDCO Fiscalía Nacional
- Directora UAJ Fiscalía Nacional
- Archivo Gabinete Fiscalía Nacional