



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.459-2021

[6 de enero de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 1º DE LA
LEY N° 19.989, QUE ESTABLECE FACULTADES PARA LA
TESORERÍA GENERAL DE LA REPUBLICA Y MODIFICA LA LEY N°
19.848, SOBRE REPROGRAMACIÓN DE DEUDAS A LOS FONDOS
DE CRÉDITO SOLIDARIO

ANDRÉS VRANKOVIC CHÁVEZ

EN EL PROCESO ROL N° 17.360- 2021-PROTECCIÓN, SEGUIDO ANTE LA
CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 21 de julio de 2021, Andrés Vrankovic Chávez, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 1º de la Ley N° 19.989, para que incida en el proceso Rol N° 17.360- 2021-Protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 19.989,

(...)





Artículo 1°.- *Facúltase a la Tesorería General de la República para retener de la devolución anual de impuestos a la renta que correspondiere a los deudores del crédito solidario universitario regulado por la ley N°19.287 y sus modificaciones, los montos de dicho crédito que se encontraren impagos según lo informado por la entidad acreedora, en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.*

La Tesorería General de la República deberá enterar los dineros retenidos por este concepto al administrador del fondo solidario de crédito universitario respectivo, en el plazo de 30 días contados desde la fecha en que debiera haberse verificado la devolución, a menos que el deudor acredite que ha solucionado el monto vencido y no pagado por concepto de crédito universitario, mediante certificado otorgado por el respectivo administrador.

Si el monto de la devolución de impuestos fuere inferior a la cantidad adeudada, subsistirá la obligación del deudor por el saldo insoluto.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica el requirente que efectuó su declaración de impuestos a la renta a través de la plataforma en línea del Servicio de Impuestos Internos, en abril de 2021, respecto de las rentas correspondientes al año 2020.

Al consultar por el estado de la devolución de impuestos, se enteró que aquella había sido retenida por la Tesorería General de la República, igualmente por deudas del Fondo Solidario de Crédito Universitario, correspondiente a estudios cursados en la Universidad Tecnológica Metropolitana.

El 18 de mayo de 2021 accionó de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la Tesorería General de la República, por la no devolución de los montos retenidos de la devolución de impuestos correspondientes a la operación renta 2021, en actual estado de relación.

Argumenta vulneraciones al artículo 19 N°s 3, incisos segundo, cuarto y quinto, y N° 24, de la Constitución

Sostiene que con motivo de la aplicación de la disposición cuestionada se transforma al Fondo Solidario de Crédito Universitario y a la Tesorería General de la República (TGR) en una comisión especial que retiene su devolución de impuestos a la renta, sin que se inicie un proceso jurisdiccional para discutir la procedencia de la retención. Se le priva así de su propiedad porque, en efecto, fue aprobada la devolución de impuestos.

Señala que con la aplicación del artículo 1° de la Ley N° 19.989 se permite al deudor oponer, como única excepción para liberarse de la responsabilidad, la de pago,



cuestión que vulnera su derecho a defensa, reconocido en el art. 19 N° 3, inciso segundo, de la Constitución, al restringir sus posibles alegaciones infundadamente.

Sostiene que se atenta contra la legalidad de la jurisdicción al permitir que la Tesorería General de la República pueda, con el solo requerimiento que le haga el administrador del Fondo Solidario, proceder al cobro forzoso de supuestas deudas. De tal manera ella se constituye en una comisión especial, privándole del derecho de ser juzgado por un tribunal que establece la ley, y vulnerando así el artículo 19, N° 3, inciso cuarto, de la Carta Fundamental.

Añade que el proceso de retención y pago del crédito universitario carecería de todas las exigencias de un proceso racional y justo, de conformidad al art. 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución, ya que el artículo impugnado no exigiría siquiera al acreedor justificar la existencia de la deuda de que se trata, bastando tan solo con la solicitud de cobro con carácter forzado.

Plantea asimismo que la aplicación de la disposición ya referida, atentaría contra su derecho de propiedad, ya que la retención efectuada por la Tesorería General de la República representaría una privación del dominio de los dineros de los cuales los requirentes son propietarios, junto con la imposibilidad de alegar la prescripción de lo adeudado para el caso que esta se mantuviera, lo que también constituiría un derecho en el respectivo procedimiento de cobranza.

Se agrega, adicionalmente a las contravenciones antes referidas, una infracción al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto el precepto legal cuestionado no contempla tutela jurisdiccional alguna, pues obliga a un órgano administrativo a retener los fondos disponibles en la devolución de impuestos, sin comprobar si existen fundamentos para ello, ni determinar o cuestionar el monto de la deuda cuyo pago exija el correspondiente administrador del fondo.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 28 de julio de 2021, a fojas 18, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 13 de agosto de 2021, a fojas 35, se declaró admisible. Conferidos traslados de fondo, Tesorería General de la República formuló observaciones a fojas 43.

Observaciones de la Tesorería General de la República

Señala que reiteradamente este Tribunal conociendo requerimientos similares de inaplicabilidad por el artículo 1° de la Ley N° 19.989, ha declarado que el ejercicio de esta facultad legal no transforma a la Tesorería General en una comisión especial como indica el requirente o que el ejercicio de la misma facultad importe el ejercicio



de facultades de carácter jurisdiccionales. Se trata de una facultad de carácter legal, de corte administrativo y no hay un pronunciamiento jurisdiccional de fondo o la resolución de un conflicto de parte de la Tesorería, sino que es el ejercicio de una atribución legal asignada a un órgano meramente administrativo destinada a colaborar al recupero de los créditos universitarios otorgados.

Precisa que no hay una infracción al principio de igualdad ante la ley ya que a todos los contribuyentes que se encuentran en la misma situación, se les aplica la misma disposición, en procedimientos que por lo demás son de orden masivos.

En cuanto a la posible infracción al derecho de propiedad indicado, afirma que esta Magistratura, conociendo requerimientos de inaplicabilidad en la materia, como así también los Tribunales Superiores de Justicia, conociendo esta materia vía recurso de protección han fallado de manera reiterada que al contribuyente no le asiste un derecho absoluto o indubitado sobre la devolución de impuestos, que ella no ingresa de manera automática a su patrimonio y que se genera o verifica sólo en la medida que no haya una causa legal de retención que lo impida, que es justamente la situación de deudas de crédito solidario universitario informado oportunamente por medio del procedimiento respectivo.

Añade que la Tesorería General de la República no es acreedora original ni actual de los requirentes. Ni la ley, ni acto alguno la ha transformado en una acreedora. Es esa razón que explica por qué, ante la Tesorería, no cabe interponer otras excepciones que *“la solución de la obligación”*. Sería jurídicamente imposible que se hiciera valer la extinción de la obligación ante Tesorería, que carece de facultades para pronunciarse al respecto. Las excepciones de fondo se deben interponer ante el acreedor que no es otro que la entidad universitaria respectiva a quien tesorería ya transfirió el monto de la devolución.

En definitiva, sostiene que el precepto cuestionado no vulnera garantía constitucional alguna, pues la Tesorería General de la República no hace uso del ejercicio de una facultad jurisdiccional ni menos de un proceso, habiendo el requirente la oportunidad de presentar sus descargos y hacer valer medios de defensa ante el cobro de tales deudas.

Solicita, en consecuencia, el rechazo del requerimiento.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 16 de diciembre de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado requirente Andrés Vrankovic Chávez, y por la Tesorería General de la República, del abogado Paulo Cerpa Opazo.

Se adoptó acuerdo en igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.



CONSIDERANDO:

I. LA IMPUGNACIÓN

PRIMERO. Andrés Alexander Vrankovic Chávez ha solicitado la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 19.989. Dicha disposición establece lo siguiente:

“Artículo 1°. Facúltase a la Tesorería General de la República para retener de la devolución anual de impuestos a la renta que correspondiere a los deudores del crédito solidario universitario regulado por la ley N° 19.287 y sus modificaciones, los montos de dicho crédito que se encontraren impagos según lo informado por la entidad acreedora, en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.

La Tesorería General de la República deberá enterar los dineros retenidos por este concepto al administrador del fondo solidario de crédito universitario respectivo, en el plazo de 30 días contados desde la fecha en que debiera haberse verificado la devolución, a menos que el deudor acredite que ha solucionado el monto vencido y no pagado por concepto de crédito universitario, mediante certificado otorgado por el respectivo administrador.

Si el monto de la devolución de impuestos fuere inferior a la cantidad adeudada, subsistirá la obligación del deudor por el saldo insoluto.”.

La gestión pendiente es un recurso de protección (Rol N° 17.360-2021), interpuesto por el requirente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la Tesorería General de la República.

SEGUNDO. La inaplicabilidad se funda en que el precepto legal impugnado contraviene cuatro disposiciones constitucionales.

En primer lugar, el requirente señala que se vulneraría el artículo 19, N° 3°, inciso segundo, de la Constitución, porque quien aparece como deudor no tiene otra alternativa - para liberarse de la responsabilidad - que oponer la excepción de pago, afectando su posibilidad de defensa.

En segundo lugar, el requirente señala que se vulneraría el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, de la misma Carta, pues sostiene que, la Tesorería, al retener el pago de las devoluciones de impuestos, ejerce funciones jurisdiccionales, actuando como comisión especial prohibida por la Constitución e invadiendo las atribuciones propias de los tribunales de justicia.

En tercer lugar, el requirente afirma que se afectaría el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, debido a que la norma no satisface las exigencias de un racional y justo procedimiento, pues según se alega la retención niega prácticamente cualquier posibilidad de defensa distinta de la excepción de pago.

En cuarto lugar, la disposición vulneraría el derecho de propiedad establecido en el artículo 19, N° 24°, constitucional, tanto en relación al inciso primero y segundo,



señalando que el mecanismo de retención se traduce en una verdadera expropiación no regulada ni autorizada por el legislador.

II. CONTROL CONCRETO

TERCERO. Este Tribunal realiza un control concreto en la acción de inaplicabilidad. Por lo mismo, no examina la norma impugnada en abstracto, sino en relación a la aplicación que ésta pueda tener en el caso concreto en que ha sido o puede ser invocada. De ahí que la situación fáctica de la gestión pendiente sea relevante para la decisión que ha de tomar esta Magistratura.

CUARTO. En este sentido y antes de analizar el fondo del asunto, es necesario puntualizar que, de los antecedentes de la gestión pendiente tenidos a la vista, se desprende que la Tesorería General de la República retuvo la devolución de impuestos del requirente correspondiente al año tributario 2021 por una cantidad de \$69.321, por concepto del crédito universitario impago que mantiene el requirente con el Administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Sin embargo, no corresponde a esta Magistratura pronunciarse acerca de la efectividad, mérito ejecutivo, liquidez o veracidad de la deuda que originó la retención. No es competencia de este Tribunal tampoco definir si la Tesorería General de la República actuó o no conforme a derecho, al informar de la deuda y al retener la devolución de impuestos del requirente.

III. PRECEDENTES

QUINTO. Cabe señalar que esta Magistratura ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el precepto impugnado en dieciséis ocasiones anteriores. En ocho de ellas, acogió la inaplicabilidad (STC roles N°s 808/2008; 1393/2010; 1411/2010; 1429/2010; 1437/2010; 1438/2010; 1449/2010; 1473/2010); y en ocho la rechazó (STC roles N°s 1486/2010; 2066/2011; 2301/2012; 2727/2015; 2865/2015 y 2866/2015; 3594/2017 y 3772/2017).

SEXTO. La causa Rol N° 808/2008 fijó, en cierto sentido, los argumentos en que se basaron las sentencias que acogieron las inaplicabilidades formuladas. Dichos argumentos giran en torno a lo siguiente. Por una parte, que el precepto legal impugnado manda a dictar un reglamento, que la Administración no dictó sino hasta noviembre de 2009 (D.S. N° 297, de Educación, publicado en el Diario Oficial de fecha 19 de dicho mes y año). En dicho reglamento debían establecerse los resguardos que protegieran los derechos de los afectados. Por la otra, se sostenía que el precepto legal impugnado no permitía ejercitar ni ante la Tesorería ni ante un tribunal de justicia otro medio de defensa que no fuera la prueba del pago de la obligación. Dicha



restricción de los medios de defensa no tiene sustento racional, pues priva en la práctica de una defensa oportuna, en sede administrativa o jurisdiccional.

SÉPTIMO. Sin embargo, en las sentencias roles N°s 2066/2011 y 2301/2012 esta Magistratura estimó pertinente revisar dichas decisiones. Se fundó para ello, en primer lugar, en que el reglamento de la Ley N° 19.989 ya se encontraba vigente y se aplicó en la gestión pendiente respectiva. En segundo lugar, en que la situación particular de la parte requirente justificaba este cambio de criterio. Como ya ha sido señalado, este Tribunal ejerce un control concreto, donde los hechos de la gestión pendiente se vuelven decisivos para resolver si la aplicación del precepto legal impugnado es o no inconstitucional.

Por lo mismo, este Tribunal ha establecido que los cambios de doctrina son legítimos si existen motivos y razones que lo justifiquen, los cuales deben explicitarse (STC roles N°s 171/1993; 1572/2010).

En este caso, persistiremos en la doctrina sentada en las últimas sentencias dictadas en la materia (STC roles N°s 2727/2015; 2865/2015, 2866/2015 y 3594/2017, entre otras).

IV. ANTECEDENTES

OCTAVO. Antes de hacernos cargo de los argumentos del requirente, es necesario entregar dos antecedentes para contextualizar nuestro razonamiento.

1. Las ayudas públicas para estudiantes universitarios

NOVENO. El crédito universitario, del cual el requirente gozó durante su educación superior, es un sistema de ayudas públicas para financiar estudios terciarios que ha pasado por distintas etapas desde el año 1981. Se enmarca, por tanto, dentro de la actividad de fomento que puede desplegar el Estado, de acuerdo a las condiciones que establece el artículo 19, N° 22°, de la Constitución, de manera de capacitar a las personas para que puedan *“participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional”* (artículo 1°, inciso final, Constitución Política de la República). El crédito está diseñado para lograr la solidaridad en materia educacional de acuerdo a determinados imperativos constitucionales.

En efecto, tratándose de la educación de la población, la Constitución, por una parte, obliga al Estado a *“fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”* (artículo 19, N° 10°, inciso sexto) y, por otra parte, carga a la comunidad y sus miembros con el deber de *“contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”* (artículo 19, N° 10°, inciso séptimo). En virtud de esta habilitación constitucional, se establece un crédito especial del Estado que se otorga en condiciones privilegiadas y que, asimismo, tiene un régimen particular de cobro que lo adapta al cumplimiento de especiales fines de solidaridad. Como contrapartida de este sistema de



financiamiento solidario, la retención que regula el precepto legal impugnado busca establecer un sistema de cobro eficaz, en atención al interés público involucrado, que se expresa, por una parte, en el interés del Estado en que las personas de escasos recursos puedan estudiar en la educación superior y, por otra, en el aseguramiento de que los retornos de este crédito se destinen al mismo propósito.

DÉCIMO. Este sistema de ayudas públicas ha pasado por distintas etapas. El primer régimen relativo a préstamos para la educación superior fue establecido por el D.F.L. N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, que establecía normas sobre “crédito fiscal universitario”. Este régimen vino a sustituir el sistema anterior de financiamiento universitario, de “arancel diferenciado” (Decreto Ley N° 3.170), creando un financiamiento mixto de las universidades a través del presupuesto del Estado y de los ingresos propios a título de aranceles y matrículas de los alumnos. El reglamento de esta ley fue el D.S. N° 720, de 1982, del Ministerio de Educación. Dicho crédito rigió entre los años 1981 y 1986 y era financiado íntegramente por transferencias desde el Estado a las universidades (artículo 5°). El alumno se constituía en deudor del Fisco por el monto del crédito que este último hubiere pagado a la Universidad. El interés anual era privilegiado (1%) y la obligación de pago se hacía exigible sólo después de dos años desde el egreso o desde que el alumno hubiere abandonado sus estudios (artículo 11). Luego de este plazo de gracia, el deudor tenía un plazo de 10 ó 15 años, dependiendo del monto del crédito efectivamente gozado, en que se pagaba en dos o más cuotas parciales durante el año. El deudor podía siempre solicitar una exención fundándose en que estaba impedido de pagar, caso en el cual celebraba un convenio con la Tesorería General de la República (artículo 12). Las nóminas de deudores eran públicas y se debía acompañar “un documento firmado por el alumno en el que se reconozca la obligación” (artículo 14).

UNDÉCIMO. Dicho sistema de “crédito fiscal universitario” fue sustituido por el sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario, que se encuentra regulado por la Ley N° 18.591, de 1987, modificada por las leyes N°s 19.287 y 19.848, y complementada por el D.S. N° 938, de 1994, del Ministerio de Educación, pasando las acreencias del mencionado crédito fiscal a ser administradas por este Fondo, conforme al artículo 71, letra a), de la Ley N° 18.591. Este sistema rige a partir del año 1987.

Dicho Fondo es un patrimonio especial que la ley crea, paralelo a cada una de las universidades que integran el Consejo de Rectores, destinado al otorgamiento de créditos a sus alumnos para pagar el valor anual o semestral de la matrícula, según corresponda (artículo 70 de la Ley N° 18.591). El Fondo se compone por los créditos adeudados por los beneficiarios, los pagarés que se otorguen, los recursos de la Ley de Presupuestos y donaciones (artículos 71 y 71 bis de la Ley N° 18.591).



La ley establece expresamente que el alumno firma un convenio escrito donde acepta su obligación de pagar el crédito, como contrapartida al servicio educacional que recibe (artículo 6º de la Ley N° 19.287).

Se trata de un crédito “subvencionado”, porque da varias garantías al deudor. Desde luego, la ley le otorga un plazo de “gracia”, de dos años después de egresado, para que reúna los fondos necesarios para comenzar a pagar (artículo 7º de la Ley N° 19.287). Además, limita la cantidad que debe pagar anualmente el deudor, que no es más del 5% de lo que haya obtenido como ingreso el año anterior. Además, la ley señala que el deudor diligente, o sea, el que está al día en sus cuotas mensuales, ve extinguida su deuda “por el solo ministerio de la ley” doce años después de que se hizo exigible, a menos que su deuda acumulada haya sido superior a 200 UTM, en cuyo caso el plazo será de 15 años. Asimismo, si el deudor terminó su carrera profesional y estudia un postgrado, puede suspender el pago (artículo 8º de la Ley N° 19.287). También la ley reconoce la situación de deudores que pueden reducir o suspender su obligación por ganar muy poco, estar casados, tener hijos, etc. (artículo 10 de la Ley N° 19.287). En todo caso, el deudor puede también novar la deuda (“repactarla” o “reprogramarla”), en orden a lograr su cómodo cumplimiento (artículo 12 de la Ley N° 19.287). El administrador de cada Fondo –es decir, cada una de las universidades– debía extender un certificado de extinción de la deuda, sea por pago u otra causa (artículo 14 de la Ley N° 19.287). Las nóminas de deudores son públicas (artículo 15 de la Ley N° 19.287).

De acuerdo al artículo 2º transitorio de la Ley 19.287, de 1994, los deudores del Crédito Universitario –o sea, el obtenido entre 1981 y 1988– podían repactar sus deudas de acuerdo al nuevo sistema, gozando de nuevos plazos de gracia y extendiéndose hasta en diez años el plazo para pagar sus deudas.

En el año 1990, por la Ley N° 19.083, se otorgó a los deudores la posibilidad de convenir con cada uno de los Fondos “novaciones” (reprogramaciones o repactaciones) de sus créditos.

DUODÉCIMO. En el año 2002, la Ley N° 19.848 facultó a los deudores de los Fondos Solidarios, es decir, los que lo fueran conforme a la Ley N° 18.591 y sus modificaciones, así como a los que hubieran gozado de los beneficios de la Ley N° 19.287, para que “novaran” (“repactaran”) nuevamente sus deudas. Correspondía a cada Administrador contactar a los deudores y comunicarles su situación. En la repactación se podía establecer hasta 10 cuotas anuales para cumplir, es decir, 10 años más a los originales y a los repactados previamente (artículo 4º). Además, la obligación de pago podía suspenderse respecto de ciertas personas que estaban imposibilitadas de pagar (artículo 7º). El cobro del crédito así repactado podía hacerse mediante descuentos realizados por el empleador – para lo cual era necesario firmar un contrato de mandato – o bien mediante retenciones hechas por la Tesorería General de la República, quien entregaba los recursos al acreedor, es decir, al Fondo de Crédito Universitario respectivo, dándole derecho al deudor de impedir esta



retención acreditando la extinción de la deuda ante la Tesorería en el plazo de 30 días (artículos 8º y 9º). Fuera de todo lo anterior, el deudor tenía derecho a que se le condonara parte de los intereses (artículo 11).

DECIMOTERCERO. Finalmente, en el año 2004, mediante la Ley N° 19.989, cuyo artículo 1º se impugna en el presente proceso, se facultó a la Tesorería General de la República para retener las devoluciones de impuestos respecto de quienes fueran deudores conforme a las leyes números 18.591, 19.287 y 19.848.

2. Análisis de la norma impugnada

DECIMOCUARTO. En segundo lugar, es necesario señalar que la norma legal impugnada tiene por objeto establecer un sistema expedito de recuperación de una ayuda estatal, que se realiza en tres etapas.

En la primera etapa se notifica al deudor sobre su calidad de moroso y de la eventual retención que puede hacer la Tesorería.

Luego, en la segunda etapa, la Tesorería General de la República retiene la devolución de impuestos. En efecto, en primer lugar, se otorga a la Tesorería General de la República, es decir, a un órgano de la Administración del Estado, la facultad de retener, total o parcialmente, la devolución anual de impuestos a la renta, o sea, de aquellos montos que haya recibido preliminarmente a título de impuestos que finalmente no son exigibles por alguna causa legal. En segundo lugar, dicha retención opera sólo respecto de quienes sean deudores de ciertas obligaciones. No opera sobre toda persona, sino sobre ciertos sujetos especialmente calificados. Y la deuda que pretende atender no es otra que la que corresponda al denominado “crédito solidario universitario”, regulado, con modificaciones, por la Ley N° 19.287. En tercer lugar, la retención puede ser total o parcial, pues se limita sólo a aquellos montos impagos del crédito que venzan ese año, según lo informe la “entidad acreedora”; además, si la retención es insuficiente para pagar la cuota respectiva, la deuda subsiste por el saldo, según el inciso tercero del artículo 1º de la Ley N° 19.989. En cuarto lugar, para que opere la retención es necesario que el acreedor haya informado de la existencia de la deuda a la Tesorería de acuerdo a unas nóminas que, como se verá, son públicas.

DECIMOQUINTO. En una tercera etapa, se transfieren los fondos retenidos al acreedor. El inciso segundo del artículo 1º de la Ley N° 19.989 sirve para comprender cuál es la naturaleza de la facultad que la ley establece. En efecto, la Tesorería General de la República no es acreedora, sino que simplemente es una recaudadora. La Tesorería debe enterar los dineros retenidos al administrador del fondo solidario de crédito universitario –fondo que es el verdadero acreedor–, en el plazo de 30 días contados desde la fecha en que debiera haberse verificado la devolución. Precisamente, durante este plazo, el deudor interpelado tiene la oportunidad de ejercer sus reclamaciones en contra del Fondo respectivo (su



acreedor). Si obtiene el certificado de que su deuda está extinta (“solucionada”), puede oponerse a la retención ante la Tesorería.

La restricción de excepciones que puede oponer el afectado se explica en atención a que se trata de pagos largamente postergados. También a la cantidad de beneficios que se han establecido para su pago. Y, finalmente, a que es consistente dicha restricción con que, en nuestro ordenamiento jurídico, cuando llega el momento de cobrar, habiendo título ejecutivo, el deudor ve restringidas sus posibilidades de defensa (artículo 464, Código de Procedimiento Civil; artículos 469 y 470, Código del Trabajo; artículos 176 y 177, Código Tributario; artículo 12, Ley N° 14.908).

V. DOS IDEAS BÁSICAS

DECIMOSEXTO. De todo lo señalado, cabe resaltar, en primer lugar, que el sistema de ayudas públicas para la educación superior que crearon las leyes de Crédito Universitario, constituye un crédito especialísimo. Desde luego, no se rige por las reglas del derecho común, sino que está compuesto de beneficios o privilegios para el estudiante, quien goza de intereses privilegiados, plazos de gracia, cuotas especiales, exenciones, prórrogas, suspensiones de pago y la posibilidad de reprogramar. Asimismo, y como contrapartida, las entidades acreedoras también gozan de ciertas prerrogativas para el cobro. Dentro de esas prerrogativas se enmarca la retención que puede hacer la Tesorería General de la República. Dicho de otro modo, de la misma manera que la ley permitió a los beneficiarios del crédito acceder a condiciones mucho más favorables que las existentes en el mercado, la deuda que contrajeron se cobra por medios especiales.

DECIMOSÉPTIMO. En segundo lugar, debe resaltarse que la Tesorería General de la República, requerida en autos, no es acreedora original ni actual. Ni la ley, ni acto alguno, la han transformado en acreedora. No operó en este caso una novación legal u otra modificación subjetiva de la obligación. Lo que establece la norma impugnada es una mera diputación para el cobro (artículos 1576 y 1632 del Código Civil). El acreedor sigue siendo el Fondo Solidario de Crédito Universitario, de manera que no puede hablarse de “compensación” de créditos. Es esa razón la que explica por qué, ante la Tesorería, no cabe interponer otras excepciones que “la solución de la obligación”. Sería jurídicamente imposible que hiciera valer la extinción de la deuda por otras causas ante dicho ente. Las excepciones de fondo se interponen ante el acreedor; ese derecho del deudor no está en cuestión en el presente proceso. Por eso, la ley hubo de decir expresamente que podía oponer como “excepción” el hecho de haber pagado ante el acreedor – no ante la Tesorería-. Si no lo hubiera dicho expresamente, sencillamente ninguna excepción sería admisible.

Con la misma lógica que expone el requirente, no habría sustento para instituciones como el Boletín Comercial que regula el D.S. N° 950, de 1928, del Ministerio de Hacienda, en el que se publican prácticamente todas las deudas de una



persona, sin posibilidad de oponerle al Boletín sus defensas. Como resulta lógico, la obligación debe solucionarse con el acreedor. Ocurre lo mismo con casos tales como la facultad del empleador de realizar descuentos automáticos pactados o simplemente legales de las remuneraciones del trabajador conforme a los artículos 57 y siguientes del Código del Trabajo. Igual cosa sucede con los impuestos sujetos a retención, como el Impuesto al Valor Agregado (artículo 3º del D.L. N° 825) y el Impuesto a la Renta de Segunda Categoría (artículos 73 y siguientes del D.L. N° 824). En ninguno de ellos se priva de la defensa. Lo que sucede es que ésta se debe ejercer ante el acreedor y no ante un mero intermediario.

VI. NO SE AFECTA EL ARTÍCULO 19, N° 3º, DE LA CONSTITUCIÓN

DECIMOCTAVO. Una vez contextualizadas adecuadamente tanto la norma impugnada como el sistema de ayudas públicas para estudios superiores, estamos en condiciones de examinar las objeciones de constitucionalidad que formula el requirente.

DECIMONOVENO. El requirente sostiene que se afecta su derecho a defensa y con ello su derecho a un racional y justo procedimiento, porque la retención no le permite cuestionar su deuda ante la Tesorería General de la República que hace la retención, como no sea fundándose en el pago de la misma.

VIGÉSIMO. Al respecto cabe señalar, por de pronto, que el sistema diseñado por el precepto impugnado ofrece varias garantías a los deudores.

Primero, la Tesorería actúa como mero ente “recaudador”, pues la deuda no es con el Fisco. Como la norma legal lo dice expresamente, el acreedor es el Fondo de Crédito Universitario respectivo. Ello explica que, si el deudor paga o extingue su deuda por otra causa, debe hacerlo ante el respectivo acreedor y no ante la Tesorería.

Segundo, la Tesorería no está ejerciendo funciones jurisdiccionales, pues no resuelve un conflicto de relevancia jurídica con efecto de cosa juzgada. Su función es simplemente administrativa, de ejecución de ley. Por lo tanto, el deudor tiene a salvo todas las vías jurisdiccionales para impugnar la retención.

Tercero, la devolución que se retiene por la Tesorería es siempre un derecho condicionado. Corresponde a los montos que preventivamente se hayan recaudado a lo largo de un año tributario, cuya devolución está sujeta a la inexistencia de una causa legal para retener. La retención no crea una situación definitiva.

Cuarto, es necesario que la retención se ponga en conocimiento del deudor. La norma impugnada habla de un plazo de 30 días, desde que debió hacerse la devolución, durante el cual el deudor puede aclarar la situación con su acreedor, es decir, el Fondo respectivo.



Quinto, se retiene anualmente sólo la cuota vencida para esa anualidad. No se produce una “aceleración” (caducidad del plazo) de la deuda, pues no se cobra el total por un simple atraso. Se retiene sólo lo que corresponde a ese año.

VIGESIMOPRIMERO. No es éste un caso en que la Tesorería imponga unilateralmente su interés propio a un ciudadano, pues, ante todo, ella no está actuando por sí y ante sí, sino a petición del acreedor. Luego, no es un cobro automático, sino que es necesario siempre que el acreedor entregue previamente una nómina de deudores y, además, el deudor toma conocimiento previo. Existe un plazo de un año completo para aclarar la situación tributaria, pues la retención opera sobre el impuesto a la renta que se declara y paga cada año en el mes de abril, y treinta días más para el certificado correspondiente. Finalmente, como se ha dicho, es una simple retención para el pago de una obligación ajena.

VIGESIMOSEGUNDO. Enseguida, debe constatarse que la norma impugnada parte de un supuesto: el deudor tuvo conocimiento previo y efectivo de la existencia de la deuda y su consecuencial morosidad, con anterioridad a cualquier cobro.

Por una parte, porque la norma que impugna no es otra cosa que un mecanismo de cobro para quien, obviamente, ha sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones contraídas. El deudor ha tenido oportunidades de reprogramar, de pedir condonación y de pagar conforme a sus ingresos. Sin embargo, apenas la Tesorería General de la República ha puesto en riesgo su devolución de impuesto, ha iniciado los litigios correspondientes. Con sus acciones judiciales, el requirente está saliendo de su inactividad.

Es un hecho no controvertido que parte de los estudios universitarios del requirente fueron financiados por el Estado y que éste no ha pagado su crédito. Con ello, está rompiendo una cadena solidaria que busca beneficiar a otros, pues el Fondo se constituye principalmente por las devoluciones que hacen los deudores. El Fondo recauda sus créditos no para perjudicar a nadie ni para obtener lucro, sino para volver a prestar esos dineros a otros estudiantes necesitados. Y la Tesorería retiene ingresos de devolución de impuestos, es decir, de ingresos existentes por concepto de saldo a favor en el impuesto a la renta. No es una retención sobre el sueldo, ni sobre dineros de un embargo, sino que recae sobre utilidades o ganancias.

Finalmente, debe recalcar que la calidad de deudor no era clandestina ni oculta, pues su estado de deudor moroso es público y notorio; además, fueron notificados de que se realizaría la retención. La ley establece, desde el inicio del sistema de crédito para estudiantes necesitados, que las listas de deudores son públicas (artículo 14 del DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, y artículo 15 de la Ley N° 19.287).

VIGESIMOTERCERO. Resulta claro que no se produce infracción al derecho a la defensa oportuna del requirente, pues tuvo oportunidad de ejercer defensas en



sede administrativa de manera previa a la retención. Como se ha insistido, no puede ignorarse el hecho de que recibió una notificación sobre la eventual retención, luego de lo cual tuvo 30 días para aclarar su situación ante el acreedor respectivo y hacerla valer ante la Tesorería a través de los medios que la ley señala.

VIGESIMOCUARTO. No resulta suficiente sostener que no es ajustado a la Constitución el que Tesorería cobre deudas de terceros frente a la información dada por un acreedor. Desde luego, porque todo el sistema ha sido regulado por el legislador. Todos los derechos y obligaciones de los beneficiarios del crédito no son producto de una negociación, sino que el resultado de un estatuto legal. Es en ese marco que la normativa impugnada permite a la Tesorería retener la devolución de impuestos. Enseguida, el sistema se construye sobre la base de excepciones, tanto en los beneficios como en las obligaciones. Se trata de un crédito entregado por el Estado, no de una acreencia privada.

VIGESIMOQUINTO. En este sentido, en cuanto la Tesorería es un órgano de la Administración del Estado, el requirente posee todos los derechos que le otorga la normativa especial y la Ley N° 19.880, que recibe aplicación supletoria en la materia en virtud de su artículo 1°. La citada Ley N° 19.880 establece un verdadero “debido proceso administrativo”, en ejecución del mandato del artículo 63, N° 18°, de la Constitución. En efecto, se trata de una ley que permite oportuna y eficazmente al administrado presentar sus alegatos y discutir las afirmaciones hechas por la Administración (artículos 10, 17 y 20), presentar prueba e impugnarla (artículos 35 y 36), que su caso sea resuelto objetivamente (artículos 11 y 12), conocer en plazo oportuno una resolución final (artículos 7°, 8°, 9°, 13, 16, 18, 24, 27, 41, 64 y 65) y, en su caso, impugnarla (artículos 15, 59 y 60).

Resulta contrario a la lógica que el deudor alegue que no tiene derecho a defensa porque el acto de la Tesorería es “automático”. Sin embargo, dicho efecto ejecutivo es solamente una consecuencia de que se trata de un acto administrativo (artículo 3°, inciso final, y artículos 50 y 51 de la Ley N° 19.880). Eso no significa que esté privado de defensa y medios de impugnación. El requirente goza de tales derechos, que son principios informadores del procedimiento administrativo. Si no ha ejercido los recursos administrativos pertinentes, eso no se traduce en una afectación de su derecho a defensa.

VIGESIMOSEXTO. Con carácter posterior a la retención que impugna, el requirente tiene todavía disponible la tutela judicial de sus derechos, sede en la cual pueden aclarar totalmente su situación obligacional, ejerciendo todas las acciones y excepciones que correspondan, así como los recursos procesales que sean procedentes. No es efectivo que esté privado de ellas. Las defensas que tenga el deudor pueden perfectamente presentarse en contra del acreedor, esto es, el Fondo de Crédito Universitario Solidario, mediante acciones judiciales.

VIGESIMOSÉPTIMO. De hecho, nada impide que, si su derecho es efectivo, el deudor requirente ejerza las acciones judiciales pertinentes para quedar totalmente



restituido. Puede ejercer estas acciones y obtener una restitución completa, incluso después de que los descuentos o retenciones hayan ocurrido.

VIGESIMOCTAVO. Finalmente, el legislador ha creado nuevos medios para evitar el cobro en dinero, a los que puede acceder el deudor que carece efectivamente de recursos económicos para pagar. De conformidad a la Ley N° 20.330 y a su Reglamento (D.S. N° 403, de 2009, del Ministerio del Interior), a los profesionales y técnicos que presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país, se les exime del pago de la cuota anual de su deuda de crédito universitario por cada año de servicio hasta un máximo de tres años. Al tercer año, se exime del triple de una deuda anual, como máximo, saldándose de ese modo el total del crédito.

VIGESIMONOVENO. En suma, la norma impugnada no infringe el derecho a defensa del deudor ni afecta su derecho al debido proceso. El requirente, en la misma norma impugnada, así como antes y después de aplicada la retención, tiene mecanismos de tutela tanto en sede administrativa como judicial. No es ante la Tesorería, en todo caso, donde debe clarificar su situación crediticia, pues ella no es la acreedora del préstamo.

VII. TESORERÍA NO EJERCE FUNCIONES JURISDICCIONALES

TRIGÉSIMO. El requirente sostiene que la Tesorería General de la República, en el caso concreto, habría resuelto un asunto ejerciendo una función jurisdiccional, constituyéndose en una comisión especial.

TRIGESIMOPRIMERO. Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que la Tesorería no está constituyendo un crédito. Este ya existe y se debe a un tercero.

TRIGESIMOSEGUNDO. En segundo lugar, los actos administrativos producen efectos jurídicos, favorables o desfavorables. Crean situaciones jurídicas. Al requirente se le otorgó un acto favorable, pues se le entregó un crédito en condiciones beneficiosas para que pudiera cursar su educación superior. Esa decisión nadie podría calificarla como un acto jurisdiccional. Tampoco podría calificarse de esa forma un acto desfavorable, como la retención de la devolución de los impuestos.

TRIGESIMOTERCERO. En tercer lugar, cabe señalar que el principio de separación de funciones, que constituye una base esencial de nuestra institucionalidad republicana y democrática (artículo 4° de la Constitución), impide que exista una confusión entre las funciones administrativas y judiciales. Las primeras apuntan a satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua (artículos 3° y 28, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Son expresión de la tarea que la Constitución le encarga al Presidente de la República de gobernar y administrar el Estado (artículo 24 de la Constitución). Esta tarea la cumplen los órganos de la Administración de distinta



forma. Así pueden dictar actos administrativos, actos normativos, celebrar contratos o convenios.

La función de los tribunales, en cambio, es ejercer jurisdicción. Esta consiste en “el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan, en el orden temporal, dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponda intervenir.” (Colombo Campbell, Juan, "La Jurisdicción en el Derecho Chileno", Editorial Jurídica de Chile, 1991, pág. 41)" (STC Rol N° 346/2002). Dicha función se expresa en el pronunciamiento de sentencias.

Cuando la Tesorería retiene, dicta un acto administrativo, no jurisdiccional. No está resolviendo conflictos de relevancia jurídica. De hecho, el conflicto de relevancia jurídica sólo se produce después y a consecuencia de la actuación administrativa. Es frente a ella que puede surgir el ejercicio de la jurisdicción.

Además, dicha decisión no produce efecto de cosa juzgada. El acto administrativo desfavorable, como el de este caso, es esencialmente modificable (artículos 52 y 61 de la Ley N° 19.880) e impugnabile. Proceden en su contra todos los recursos administrativos y judiciales, conforme a las reglas generales (artículo 10 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y artículos 15, 54 y 59 de la Ley N° 19.880). Sólo habrá cosa juzgada cuando el juez se pronuncie sobre la licitud de la actuación administrativa (artículo 38, inciso segundo, y artículo 76, inciso primero, de la Constitución).

TRIGESIMOCUARTO. No consideramos, entonces, que se vulnere el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, de la Constitución, pues la Tesorería no está ejerciendo funciones jurisdiccionales cuando cumple el mandato que le encarga la norma impugnada y, por lo tanto, el requirente no está siendo juzgado por una comisión especial.

VIII. NO SE AFECTA EL DERECHO DE PROPIEDAD

TRIGESIMOQUINTO. El requirente alega, asimismo, que el precepto impugnado lo priva de su derecho de propiedad sobre la suma correspondiente a la devolución anual de impuesto a la renta, relativa a la declaración de renta del año 2021. Agrega que se produce en este caso una expropiación de facto, que no cumple con los requisitos constitucionales para realizarla.

TRIGESIMOSEXTO. Como se ha demostrado en otro capítulo de esta sentencia, las distintas reformas legales que han beneficiado a los deudores de créditos para cursar la educación superior en Chile, permiten comprender cómo la deuda contraída durante los años que se cursaron los estudios de educación superior, sigue vigente hoy en día.



TRIGESIMOSÉPTIMO. Enseguida, la devolución de impuestos puede entenderse como aquel saldo a favor del contribuyente que resulta de restar a los pagos anticipados de tributos la obligación tributaria efectivamente devengada (véase Bravo Arteaga, Juan, “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario”, Editorial Legis, Bogotá, 3ª edición, 2000, págs. 350 y siguientes). Por tanto, no es posible sostener que el requirente tenga un derecho de propiedad, legalmente constituido, sobre las devoluciones de impuestos. Estas son producto de una operación técnica, en que se consideran deudas que pueda tener el propio contribuyente.

TRIGESIMOCTAVO. En cualquier caso, para que existiera un derecho de propiedad, la adquisición del objeto sobre el que éste recae debiera haberse producido conforme a la ley, que es la norma jurídica que regula los modos de adquirir la propiedad conforme al artículo 19, N° 24º, de la Constitución. Sólo puede existir una devolución de impuestos cuando se cumplan las condiciones que la misma ley ha señalado para su concreción. No es posible afirmar la existencia de un derecho absoluto a que la devolución se materialice. Se trata de un derecho eventual o condicionado que sólo se hace efectivo en ausencia de una causa legal de retención, la que precisamente en este caso sí concurre: el requirente tiene una deuda pendiente que se paga con cargo a la retención.

TRIGESIMONOVENO. Es preciso tener en cuenta, además, que el crédito del cual gozó el requirente no se rigió por las normas del derecho común, sino que, por un estatuto de excepción, propio de un régimen público de estímulo o ayuda. De este modo, se entiende que sucesivas modificaciones legales hayan dispuesto que los contratos se regirán por el estatuto que el legislador dicte para ellos (artículo 76 de la Ley N° 18.951, modificado por la Ley N° 19.287) y no por las normas generales relativas a operaciones de crédito. La misma norma que permitió el crédito que benefició al requirente (la ley), es la que establece el mecanismo de cobro.

CUADRAGÉSIMO. Asimismo, no es posible sostener que una persona tenga un derecho de propiedad sobre las acciones, excepciones o recursos procesales. Como ha dicho antes esta Magistratura, el legislador es soberano para establecer el sistema de acciones o recursos (STC roles N°s 1065-2008, de 18 de diciembre de 2008, 1432-09, de 5 de agosto de 2010, y 1443-09, de 26 de agosto de 2010), como ha hecho en este caso, sin que sea posible alegar derecho de propiedad alguno sobre estos remedios procesales.

CUADRAGESIMOPRIMERO. Enseguida, no hay que olvidar que no sólo está en juego en el presente caso una presunta propiedad del requirente, sino también la que existe sobre un crédito impago.

Dicho crédito ha tenido considerables privilegios que han favorecido al requirente. La retención como mecanismo de pago es también un privilegio, enmarcado en que se trata de una ayuda social para cursar estudios universitarios



por personas necesitadas y cuyo retorno será nuevamente empleado en ayuda de otros alumnos carenciados.

CUADRAGESIMOSEGUNDO. De igual manera, hay que considerar que la retención no es para solucionar deudas ajenas, sino un crédito del propio requirente.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVOMOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por **acoger** el presente requerimiento por los motivos que seguidamente se indican:

1º) Que Andrés Vrankovic Chávez impugna la competencia que detenta la Tesorería General de la República para disponer el acto de retención prevista en el artículo 1º de la Ley N° 19.989. Esto es la atribución para descontar automáticamente, sin que exista una oportunidad para alegar una justificación de relevancia jurídica, como es la prescripción extintiva de la pertinente obligación.

Esta causa tuvo vista conjunta con aquella signada bajo el Rol N° 11.153-21, donde otro deudor universitario dedujo un requerimiento esencialmente análogo al de la especie, independientemente de algunas particularidades entre los requirentes que, en todo caso, no ameritan expedir disidencias diferentes;

2º) Que, en el voto por acoger recaído en la sentencia Rol N° 3594-17 se reparó en el precepto antes transcrito, precisamente por vulnerar la garantía consagrada en el artículo 19, N° 3º, y por contravenir el artículo 76, inciso primero, ambos la Carta



Fundamental, de la manera que allí se explica latamente; mismos razonamientos que se dan por reproducidos en esta oportunidad.

Correspondiendo hacer presente que, según recordamos en sentencias roles N°s 2066, 2301, 2727, 2865, 2866, y 3772, por análogas razones a las expuestas precedentemente, se acogieron por esta Magistratura los requerimientos individualizados con los roles N°s 808, 1393, 1411, 1429, 1437, 1438, 1449 y 1473, por lo que asimismo debió fallarse en idéntico sentido también en esta oportunidad.

Redactó la sentencia el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO y la disidencia, el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 11.459-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y RODRIGO PICA FLORES.

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señoras y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.