



Santiago, treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS:

Con fecha 21 de junio de 2017, Kryz Evelyn Muñoz Silva y otros, han formulado requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1° de la Ley N° 19.989 y 17° de la Ley N° 20.027.

La preceptiva impugnada dispone:

“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.”.

“Artículo 17. La Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiese anualmente al deudor de crédito garantizado en conformidad a esta ley, los montos que se encontraren impagos según lo informado por la entidad crediticia acreedora en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.

Los dineros que por este concepto retenga la Tesorería General de la República deberán ser girados

por dicho organismo a favor de la entidad acreedora del respectivo crédito.

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

Con todo, tratándose de deudores a los cuales el empleador les haya retenido y no pagado, total o parcialmente, los montos impagos, podrán requerir de la Tesorería General de la República la liberación de la retención efectuada por dicha Tesorería, en la forma que señale el reglamento, si probaren que su empleador les ha efectuado la retención o que existen juicios pendientes de cobro en contra del referido empleador. En tal caso se considerará deudor al empleador y se procederá de acuerdo a lo dispuesto en los incisos precedentes.

La liberación a que se refiere el inciso anterior alcanzará sólo hasta el monto de lo probado.”.

Gestión invocada.

La gestión invocada son los autos caratulados “Muñoz y otros con Tesorería General de la República y otros”, sobre recurso de protección, de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° Protección 41206-2017. Los requirentes son los actores de dicho proceso en contra de diversas universidades, a causa de la retención de sus devoluciones de impuesto a la renta, por parte de la Tesorería General de la República, por causa de acreencias de crédito para estudios universitarios.

Fundamentos de hecho y derecho.

Exponen que la norma cuya aplicación se impugna ha sido usada para amparar las retenciones aludidas y que in dichas normas, la actuación de las recurridas de protección constituiría un acto arbitrario e ilegal.

Señala que las instituciones cobradoras se erigen en comisiones especiales, que los recurrentes son propietarios exclusivos de los fondos retenidos, provenientes de la operación renta, que los artículos cuestionados sólo permiten al supuesto deudor oponer la gestión de pago, debiendo exhibir un certificado emitido por el propio acreedor. Argumentan que se les priva de todas las otras excepciones y defensas posibles, dejando

a los recurridos en la indefensión y a merced de una cobranza similar, sin importar el tiempo transcurrido.

Disposiciones constitucionales que se alegan infringidas.

Considera así afectado el derecho al tribunal preestablecido por la ley y a no ser juzgados por comisiones especiales, vulnerándose también el derecho a un procedimiento racional y justo, el derecho a defensa y el derecho de propiedad, contenidos en los numerales 3° y 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Admisión a trámite y admisibilidad.

Con fecha 28 de junio de 2017, la Primera Sala de esta Magistratura acogió a tramitación el requerimiento deducido, decretando la suspensión del procedimiento en la gestión invocada y confiriendo traslado para resolver acerca de la admisibilidad.

Evacuado el traslado, se declaró admisible el requerimiento.

Declarado admisible el requerimiento se confirió traslado acerca del fondo del conflicto de constitucionalidad planteado.

Traslado sobre el fondo.

Evacuando el traslado conferido, la Tesorería General de la República dio cuenta de los antecedentes de hecho y de derecho del requerimiento, señalando que no contiene una exposición clara, detallada y específica de los hechos y fundamentos en que se apoya.

Da cuenta de catorce retenciones practicadas en función de deudas de créditos de estudios superiores y que la Tesorería General de la República obró en cumplimiento de mandato legal de conformidad con los procedimientos establecidos en los respectivos reglamentos.

En el caso de los otros cinco demandantes, expone que los montos retenidos fueron compensados con deudas fiscales, de conformidad con el artículo 6° del Estatuto Orgánico de dicho órgano, por lo cual, en estos casos, es evidente que el requerimiento carece de fundamento plausible, adicionalmente uno de los requirentes no registra devolución de impuestos, y, finalmente, a otra de las requirentes no se le había autorizado la devolución.

A continuación, da lata cuenta del estatuto jurídico de la retención de la devolución de impuestos para pago de deudas de créditos universitarios en el texto de la Ley N° 19.989. Expone que en ese marco, se elabora una nómina, que se notifica a los deudores, que éstos tienen un plazo de diez días para solicitar aclaraciones o correcciones y que existe plazo para resolver el reclamo y que recién, posterior a ello, las deudas son comunicadas para efectos de practicar la retención.

Posteriormente se refiere al estatuto de las obligaciones por deudas de crédito con aval del Estado, la Ley N° 20.027, señalando que, de conformidad con su normativa, se verificó la retención. Posteriormente, se refiere al estatuto de la compensación por deudas fiscales.

Con posterioridad, descarta las vulneraciones a derechos que alega, agrega que los requirentes han tenido la oportunidad de formular descargos y contar con los medios de defensa, señalando especialmente que los requirentes no reconocido ser deudores de estos créditos y que no han alegado modo de extinguir obligaciones de ningún tipo.

Expone que la Tesorería General de la República no está ejerciendo funciones jurisdiccionales, sino sólo ejecutando la ley, descartando violaciones al derecho a propiedad.

Autos en relación y vista de la causa.

Concluida la tramitación del proceso, se ordenó traer los autos en relación.

Con fecha 9 de enero de 2018 se verificó la vista de la causa.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *"resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución"*;

SEGUNDO: Que el artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, prescribe, en su letra g) que son atribuciones del Presidente de esa Magistratura *"Dirimir los empates, para cuyo efecto su voto será decisorio, salvo en los asuntos a que se refieren los números 6° y 7° del artículo 93 de la Constitución Política"*;

TERCERO: Que, traídos los autos en relación y terminada la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el siguiente resultado:

Estuvieron por rechazar el requerimiento los Ministros señora Marisol Peña Torres, y señores Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán y Nelson Pozo Silva.

Estuvieron por acoger el requerimiento los Ministros Srs. Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y José Ignacio Vásquez Márquez.

CUARTO: que, según se indica en el considerando precedente, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quórum exigido por la Carta Fundamental para acoger esta clase de requerimientos y teniendo en cuenta que, por mandato de la letra g) del artículo 8° de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, el voto del Presidente no dirime un empate en estos casos, se tuvo por desechado el requerimiento, por no haberse alcanzado el quórum constitucional necesario para ser acogido.

LOS FUNDAMENTOS DE LOS VOTOS SON LOS SIGUIENTES:

I. VOTO POR RECHAZAR EL REQUERIMIENTO.

Los Ministros señora Marisol Peña Torres, y señores Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán y Nelson Pozo Silva, estuvieron por rechazar el requerimiento deducido a fojas 1, por las razones que se consignan a continuación:

I. LA IMPUGNACIÓN.

PRIMERO. Que los requirentes, doña Kryz Muñoz Silva y otros (20 personas en total) han solicitado la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 1° de la Ley N° 19.989, y 17 de la Ley N° 20.027.

Dichas disposiciones establecen 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.”.

“Artículo 17. La Tesorería General de la República podrá retener de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiese anualmente al deudor de crédito garantizado en conformidad a esta ley, los montos que se encontraren impagos según lo informado por la entidad crediticia acreedora en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.

Los dineros que por este concepto retenga la Tesorería General de la República deberán ser girados por dicho organismo a favor de la entidad acreedora del respectivo crédito.

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

Con todo, tratándose de deudores a los cuales el empleador les haya retenido y no pagado, total o parcialmente, los montos impagos, podrán requerir de la Tesorería General de la República la liberación de la retención efectuada por dicha Tesorería, en la forma que señale el reglamento, si probaren que su empleador les ha efectuado la retención o que existen juicios pendientes de cobro en contra del referido empleador. En tal caso se considerará deudor al empleador y se procederá de acuerdo a lo dispuesto en los incisos precedentes.

La liberación a que se refiere el inciso anterior alcanzará sólo hasta el monto de lo probado.”.

La gestión pendiente es un recurso de protección (Rol N° 41.206-2017), caratulado “Kryz Evelyn Muñoz Silva y otros con Tesorería General de la República y otros”, interpuesto por los requirentes ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la Tesorería General de la República y de las siguientes instituciones de educación superior: Universidad de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Universidad Austral de Chile, Universidad de Valparaíso, Universidad de Talca, Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación (UNIACC), Universidad Diego Portales, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Nacional Andrés Bello, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad de Las Américas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Instituto Profesional Arcos, Instituto AIEP, Instituto Profesional de Chile y DUOC UC. Asimismo, el recurso de protección se dirigió en contra de los bancos Scotiabank, Santander, Corpbanca, Banco Estado, Banco Itaú y Banco BCI;

SEGUNDO. Que la inaplicabilidad se funda en que los preceptos legales impugnados contravienen cuatro disposiciones constitucionales.

En primer lugar, los requirentes señalan 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, los requirentes señalan 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, los requirentes afirman que se afectaría el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, debido a que las normas no satisfacen 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, las disposiciones vulnerarían 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. Que 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. Que, 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 desprenden una serie de hechos.

El primer hecho es que cada uno de los requirentes cursaron estudios superiores en una o varias carreras profesionales o técnicas, en una o varias instituciones de educación superior. Con fecha 21 de mayo del año 2017, la Tesorería General de la República retuvo de las devoluciones de impuestos de los requirentes, correspondientes al año tributario 2017, diversos montos que provienen de deudas informadas por bancos o instituciones de educación superior, por concepto de Fondo Solidario de Crédito Universitario o Crédito con Aval del Estado (CAE).

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 las instituciones bancarias o de educación mencionadas, y la Tesorería General de la República actuaron o no conforme a derecho, al informar de la deuda y al retener la devolución de impuestos de los requirentes;

III. PRECEDENTES.

QUINTO. Que cabe señalar que esta Magistratura ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el precepto impugnado en catorce 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 seis la rechazó (STC roles N°s 1486/2010; 2066/2011; 2301/2012; 2727/2015; 2865/2015 y 2866/2015);

SEXTO. Que 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. Que, 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 tres sentencias dictadas en la materia (STC roles N°s 2727/2015; 2865/2015 y 2866/2015);

IV. ANTECEDENTES.

OCTAVO. Que, antes de hacernos cargo de los argumentos de los requirentes, es necesario entregar dos antecedentes para contextualizar nuestro razonamiento;

1. Las ayudas públicas para estudiantes universitarios.

NOVENO. Que el crédito universitario, del cual los requirentes gozaron 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. Que este sistema de ayudas públicas ha pasado por distintas etapas. El primer régimen relativo a préstamos para la educación superior fue establecido por el DFL 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 DS 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. Que 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 6° 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 7° 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 8° 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 2° 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. Que 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 4°). Además, la obligación de pago podía suspenderse respecto de ciertas personas que estaban imposibilitadas de pagar (artículo 7°). 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 8° y 9°). Fuera de todo lo anterior, el deudor tenía derecho a que se le condonara parte de los intereses (artículo 11);

DECIMOTERCERO. Que, finalmente, en el año 2004, mediante la Ley N° 19.989, cuyo artículo 1° 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 las normas impugnadas.

DECIMOCUARTO. Que, en segundo lugar, es necesario señalar que las normas legales impugnadas tienen 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 1° 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. Que, en una tercera etapa, se transfieren los fondos retenidos al acreedor. El inciso segundo del artículo 1° 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. Que, 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. Que, 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 establecen las normas impugnadas 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 exponen los requirentes, 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 3° 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° 3°, DE LA CONSTITUCIÓN.

DECIMOCTAVO. Que, una vez contextualizadas adecuadamente tanto las normas impugnadas como el

sistema de ayudas públicas para estudios superiores, estamos en condiciones de examinar las objeciones de constitucionalidad que formulan los requirentes;

DECIMONOVENO. Que los requirentes sostienen 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. Que 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. Las normas impugnadas hablan 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. Que 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. Que, enseguida, debe constatarse que las normas impugnadas parten 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 las normas que impugnan no son otra cosa que un mecanismo de cobro para quien, obviamente, ha sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones contraídas. La deudora 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, los requirentes están saliendo de su inactividad.

Es un hecho no controvertido que parte de los estudios universitarios o técnicos de los requirentes fueron financiados por el Estado y que éstos no han 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 deudores no era clandestina ni oculta, pues su estado de deudores morosos 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. Que resulta claro que no se produce infracción al derecho a la defensa oportuna de los requirentes, pues tuvieron oportunidad de ejercer defensas en sede administrativa de manera previa a la retención. Como se ha insistido, no puede ignorarse el hecho de que recibieron una notificación sobre la eventual retención, luego de lo cual tuvieron 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. Que 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. Que, en este sentido, en cuanto la Tesorería es un órgano de la Administración del Estado, los requirentes poseen todos los derechos que le otorgan 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 7º, 8º, 9º, 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 3º, 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. Los requirentes gozan 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. Que, con carácter posterior a la retención que impugnan, los requirentes tienen 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 estén privados 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. Que, de hecho, nada impide que, si su derecho es efectivo, los deudores requirentes ejerzan las acciones judiciales pertinentes para quedar totalmente restituidos. Pueden ejercer estas acciones y obtener una restitución completa, incluso después de que los descuentos o retenciones hayan ocurrido;

VIGESIMOCTAVO. Que, 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. Que, en suma, las normas impugnadas no infringen el derecho a defensa de los deudores ni afectan su derecho al debido proceso. Los requirentes, en las mismas normas impugnadas, así como antes y después de aplicada la retención, tienen 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. Que los requirentes sostienen 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. Que, 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. Que, en segundo lugar, los actos administrativos producen efectos jurídicos, favorables o desfavorables. Crean situaciones jurídicas. A los requirentes se les otorgó un acto favorable, pues se le entregó un crédito en condiciones beneficiosas para que pudieran 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. Que, 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. Que 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 encargan las normas impugnadas y, por lo tanto, los requirentes no están siendo juzgados por una comisión especial;

VIII. NO SE AFECTA EL DERECHO DE PROPIEDAD.

TRIGESIMOQUINTO. Que los requirentes alegan, asimismo, que el precepto impugnado los priva de su derecho de propiedad sobre la suma correspondiente a la devolución anual de impuesto a la renta, relativa a las declaraciones de renta de los años 2016 y 2017. Agregan que se produce en este caso una expropiación de facto, que no cumple con los requisitos constitucionales para realizarla;

TRIGESIMOSEXTO. Que, 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 una deuda contraída entre los años 1998 a 2004, sigue vigente hoy en día;

TRIGESIMOSÉPTIMO. Que, 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 los requirentes tengan 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. Que, 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° 24°, 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: los requirentes tienen una deuda pendiente que se paga con cargo a la retención;

TRIGESIMONOVENO. Que es preciso tener en cuenta, además, que el crédito del cual gozaron los

requirentes 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 a los requirentes (la ley), es la que establece el mecanismo de cobro;

CUADRAGÉSIMO. Que, 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. Que, enseguida, no hay que olvidar que no sólo está en juego en el presente caso una presunta propiedad de los requirentes, sino también la que existe sobre un crédito impago, que se hizo efectivo hace más de diez años.

Dicho crédito ha tenido considerables privilegios que han favorecido a los requirentes. 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. Que, de igual manera, hay que considerar que la retención no es para cancelar deudas ajenas, sino un crédito de los propios requirentes.

La Ministra señora Marisol Peña Torres previene que concurre al voto por rechazar el requerimiento deducido en base a los fundamentos señalados en esta sentencia, con excepción de lo consignado en su considerando vigesimoquinto por no compartir la tesis de que bastaría que una institución esté regulada por el legislador para afirmar su constitucionalidad, tal

y como queda demostrado en el resto de los razonamientos vertidos en el aludido voto.

II. VOTO POR ACOGER EL REQUERIMIENTO.

Estuvieron por acoger el requerimiento los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y José Ignacio Vásquez Márquez, por los motivos que seguidamente se indican:

PRIMERO. Que lo único verdaderamente determinante en este caso no es si las universidades tienen "competencia" para perseguir a sus ex alumnos, sino el hecho de que esta atribución se ejerza sin siquiera existir alguna "forma que prescriba la ley". Esto es, sin que se haya dictado por el Legislador un "procedimiento justo y racional" que valide ejercer esta prerrogativa de ejecución unilateral, de que gozan las universidades estatales.

Así, la solución en esta causa no puede distraerse con cuestiones ajenas, discutibles por lo demás, como sería el supuesto carácter "privilegiado" que tendrían los créditos estatales conferidos a los estudiantes universitarios, lo que justificaría -como contrapartida- prerrogativas de las entidades acreedoras para su cobro.

Como acontece en la especie, la carencia de una norma legal que delinee algún procedimiento adquiere relevancia pues permite al Estado Administrador utilizar, en materia de cobro de créditos universitarios, el mecanismo de autotutela ejecutiva establecido en la Ley N° 19.989, del año 2004, "sin previa audiencia", especialmente respecto de deudas vencidas con anterioridad a su entrada en vigor (31.12.2004) y en la Ley N° 20.027, del año 2005. Esto es que un descuento automático puede tener lugar sin que exista una oportunidad para alegar una justificación de relevancia jurídica, como es la prescripción extintiva de la pertinente obligación;

SEGUNDO. Que, de no aplicarse las Leyes N° 19.989 y 20.027 del modo unilateral y mecánico descrito, los requirentes y otros tantos otros deudores universitarios cuyos compromisos se hicieron exigibles, habrían quedado

afectos a la normativa común de derecho público, donde los créditos estatales no se rigen por los artículos 1470 y 2493 del Código Civil. Tal como ha informado reiteradamente la Contraloría General de la República, los entes de la Administración del Estado pueden reconocer la prescripción extintiva que les haya sido alegada, respecto de deudas morosas que les conciernen, sin que sea necesaria su previa declaración en sede judicial.

Añadiendo la jurisprudencia administrativa que, una vez acogida la prescripción, la solución correcta es que tales organismos de la Administración Pública -como la Universidad de Antofagasta y la Tesorería General de la República en este caso- deben arbitrar las medidas tendientes a establecer las eventuales responsabilidades administrativas en que pudiera haber incurrido su personal, al no disponer oportunamente las acciones para recuperar las sumas que les eran adeudadas, resguardando debidamente los intereses públicos afectados (dictámenes 22.941 y 32.168, de 1987; 7.491, de 1988; 8.479, de 1998; 17.649, de 2003; 60.989, de 2012);

TERCERO. Que, ahora bien, conforme al artículo 7° constitucional, inciso primero, son prerequisites de validez de los actos estatales el que se confiera la respectiva "competencia" al pertinente órgano titular y, además, que la ley prescriba la "forma" o procedimiento a través del cual aquél debe ejercer dicha potestad.

En la especie, no hay duda respecto a la competencia que detenta la Tesorería General de la República para disponer el acto de retención que prevén expresamente los artículos 1° de la Ley N° 19.989 y 17 de la Ley N° 20.027, contra los "deudores" del crédito solidario universitario y del crédito con garantía estatal, respectivamente. Lo cuestionable es que las leyes no contemplen un procedimiento a incoarse con antelación. En el que se asegure una actuación justa y racional, tras la notificación y recepción de todos los antecedentes del caso, dando una oportunidad de defensa al afectado para ante esa autoridad ejecutora, con el propósito de prevenir la comisión de demasías o abusos al realizarse este mecanismo de autotutela legal. Como es hacerlo extensivo, injustamente, contra quienes ya no revisten la condición de "deudores", en virtud de la prescripción;

CUARTO. Que el reglamento que accede a la Ley N° 19.989, aprobado por Decreto Supremo N° 297, del Ministerio de Educación, de 2009, no satisface por sí mismo tales exigencias, toda vez que se limita a consultar un trámite de "aclaración" ante la misma entidad administradora del Fondo Solidario del Crédito Universitario, interesada en el cobro (artículo 6°), así como el posterior envío a la Tesorería General de la República de la orden correspondiente, para que ésta proceda a la retención sin más antecedente que el solo mérito de la nómina de deudas vencidas que le comunica la administradora respectiva (artículo 13). Tampoco lo hace reglamento de la Ley N° 20.027, aprobado por Decreto Supremo N° 266 de 2011, de Educación, que solo establece el envío a la Tesorería, por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, de la nómina de los deudores morosos y los respectivos montos adeudados, según lo informado por las entidades crediticias acreedoras (artículo 44).

No obstante que, conforme al artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política, es la ley -no el reglamento- la que debe asegurar a los particulares un previo procedimiento justo y racional, el que ha de tener lugar, especialmente, antes de que se consumen aquellos actos de la Administración que puedan afectar o menoscabar de cualquier modo sus derechos ya adquiridos;

QUINTO. Que, tal como este Tribunal ha señalado reiteradamente, un procedimiento justo y racional se concreta -entre otras condiciones- otorgándoles a los afectados la oportunidad para defenderse adecuada y eficazmente frente a actos que les podrían resultar lesivos, de forma que puedan presentar aquellas alegaciones, pruebas e impugnaciones que estimen del caso, y que la autoridad habrá de ponderar antes de decidir a su respecto; así se señala en sentencia Rol N° 478 (considerando 14°). En igual sentido se ha pronunciado en STC 481 (considerando 7°), 986 (considerando 27°), 1432 (considerando 12°), 1443 (considerando 11°), 1448 (considerando 40°), y 2682 (considerando 6°), entre muchas otras.

Todo ello vertido en una resolución, que no puede llevarse a efecto sin previa notificación, en la que asimismo deberán expresarse esos fundamentos que le sirven de sustento material, acorde con lo preceptuado en el artículo 8°, inciso segundo, del propio texto constitucional;

SEXTO. Que, sin embargo y como ha quedado dicho, en el presente caso la Tesorería General de la República ha retenido devoluciones anuales de impuestos que pertenecen -en propiedad- a los contribuyentes sobre la base de que los afectados serían deudores de créditos universitarios, aplicando sin más trámite los artículos 1° de la Ley N° 19.989 y 17 de la Ley N° 20.027.

Ello, con la sola información que le proporcionaron los organismos administrativos, y sin que aparezca que se le hayan brindado una chance a los supuestos obligados para exponer lo conveniente a sus intereses, como sería la alegación acerca de la eventual prescripción de la deuda así ejecutada;

SEPTIMO. Que no existiendo antecedentes de que los afectados tuvieron efectivamente ocasión para interponer excepciones, no cabe sostener que sería "jurídicamente imposible" que estos hicieran valer la extinción de la deuda por otras causales distintas al pago ante la Tesorería General, como sostiene el fallo (considerando 18°), por ser éste un mero agente "recaudador" en tanto que la deuda "no es con el Fisco" (considerando 21°).

Las entidades componen los cuadros orgánicos de la Administración del Estado, calidad que las obliga a "cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción", por mandato de la Ley N° 18.575 (artículo 5°), procediendo eficaz y eficientemente con medios idóneos de diagnóstico (artículo 53), a fin de evitar perjuicios indebidos a terceros, comoquiera que aquí se afecta la devolución anual de unos impuestos a la renta que corresponden -en indubitada propiedad- a los respectivos contribuyentes;

OCTAVO. Que tampoco procede la invocación que el fallo hace a la Ley N° 19.880 (considerando 26°), porque si bien ésta reconoce en teoría el principio de contradictoriedad en los procedimientos administrativos (artículos 10 y 17), es lo cierto que no establece perentoriamente una previa "notificación" seguida de una "audiencia", donde la autoridad tenga que recoger las alegaciones o pruebas que pueda ofrecer un particular afectado.

Menos puede apelarse a esta Ley N° 19.880, cuando ninguna de las dos entidades administrativas concurrentes en el caso, ni los organismos administrativos, aparecen incoando un procedimiento previo ni abriendo un

expediente respecto de la requirente, antes de ejecutarla;

NOVENO. Que, en nuestro régimen jurídico, por regla general la Administración del Estado no dispone del "privilegio de la ejecución de oficio", que le permita imponer por la fuerza de los hechos consumados -fait accompli- sus propias determinaciones, salvo los casos expresamente permitidos por la ley (artículo 7° de la Constitución Política). En ciertos y determinados supuestos excepcionales que, por lo mismo, deben ser interpretados en forma restrictiva, según recientemente ha ratificado un veredicto definitivo de la Corte de Santiago (Rol 34.584-2012), de 18.1.2013 (considerandos 9°, 14° y 17°).

De modo que, aun en los casos extraordinarios en que puede proceder manu militari, como autorizan las Leyes N° 19.989 y 20.027 para ejecutar a los referidos "deudores" morosos, frente a antecedentes que pongan razonablemente en duda la subsistencia del respectivo crédito estatal, el asunto revierte en una materia de naturaleza litigiosa y, por ende, susceptible de ser resuelta "exclusivamente" por los tribunales del Poder Judicial, acorde con los artículos 19, N° 3°, y 76, inciso primero, de la Carta Fundamental;

DÉCIMO. Que, merced a lo anterior, para lograr la restitución de créditos estatales cuya existencia ha podido ser legítimamente controvertida, la autoridad administrativa debe iniciar las acciones legales tendientes a la obtención de un pronunciamiento judicial declarativo en tal sentido, como única manera de resolver la controversia jurídica planteada entre las partes.

Lo contrario, decir que los ejecutados pueden posteriormente ejercer acciones judiciales, para quedar totalmente restituido, trastoca el orden natural y lógico de las cosas, que rechaza la consumación a cambio de una rehabilitación post facto;

DECIMOPRIMERO. Que, según recordamos en sentencias roles N°s 2066, 2301, 2727, 2865 y 2866 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.

Y VISTO lo dispuesto en los artículos precedentemente citados y demás pertinentes de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones respectivas de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1°. Que, por no haberse reunido el quórum exigido por el artículo 93, numeral 6°, de la Constitución Política para acoger el requerimiento respecto de la solicitud de inaplicabilidad de fojas 1, éste se entiende rechazado.

2°. Déjase sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en autos, oficiándose al efecto.

3°. Que no se condena en costas a la parte requirente por haber tenido motivo plausible para litigar.

Redactó el voto el voto por acoger, el Ministro señor Gonzalo García Pino. Redactó el voto por rechazar, el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 3594-17-INA.



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, la Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, la Ministra señora María Luisa Brahm Barril y los Ministros señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Se certifica que la Ministra señora Marisol Peña Torres no firma la presente sentencia por encontrarse con permiso

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rodrigo Pica Flores.