000314
trescientos catorce

Santiago, dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

A fojas 313, a sus antecedentes.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 17 de julio de 2017, Gastón Maza Quintero deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 17° de la Ley N° 20.027, que Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior, y del artículo 44 del Reglamento de dicha ley, para que surta efectos en la causa sobre recurso de protección caratulada "Maza con Banco del Estado de Chile y otros", sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° Protección 39.458-2017, encontrándose actualmente en estado de relación y suspendido en su tramitación conforme a lo decretado por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional por resolución de 28 de julio de 2017 (fojas 25).

Por resolución de la misma Sala de 4 de septiembre de 2017 (fojas 231), se declaró parcialmente admisible el requerimiento, únicamente respecto del artículo 17 de la Ley N° 20.027, por lo que la presente sentencia se circunscribirá a lo atingente a dicho precepto legal.

Conforme a los antecedentes que obran en autos, en relación con la gestión judicial sublite, cabe señalar que el requirente señor Maza interpuso un recurso de protección en contra del Banco del Estado de Chile, del Banco Itaú Corpbanca, de la Tesorería General de la República, y de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, esgrimiendo la vulneración de su derecho de propiedad garantizado por el artículo 19 N° 24 constitucional, con motivo de la retención de su devolución de impuestos correspondiente al año 2017 por parte de la Tesorería (por alrededor de $435.000), organismo que procedió a la retención ante la solicitud de los dos bancos aludidos, amparado en el artículo 17 de la Ley N° 20.027, precepto cuya aplicación es decisiva en la resolución del recurso de protección, pues es el fundamento legal de la actuación de los recurridos.

El precepto legal cuestionado dispone:

"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".

Afirma el requirente que, en el caso concreto, la aplicación del artículo 17 genera evidentes efectos inconstitucionales.

Explica que para solventar sus estudios de Derecho, solicitó créditos en los bancos del Estado y Corpbanca, en la modalidad de Crédito con Aval del Estado (CAE). Luego de incumplimientos en los pagos, fue demandado ejecutivamente por los dos bancos, en causas seguidas ante el 13° Juzgado Civil de Santiago (Banco Itaú Corpbanca, Rol C-484-2017) y 15° Juzgado Civil de Santiago (Banco del Estado, Rol C-4674-2017). Y, en mayo de 2017, se practicó la retención de su devolución de impuestos, devolución correspondiente a pagos provisionales mensuales (PPM) pagados por agentes retenedores, sin habérsele notificado por ninguna de dichas instituciones ni por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores.

Señala que, por encontrarse su declaración exenta de impuestos, dichos PPM corresponden a dineros que ingresaron ipso iure a su patrimonio, de suerte tal que su retención por Tesorería implica una expropiación, en abierta infracción al artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental.

Añade que Tesorería y los bancos actúan de modo unilateral y arbitrario y que el artículo 17 permite que se erijan como verdaderas comisiones especiales que, sin juicio ni procedimiento previo alguno, proceden a retener y pagarse con dineros de su propiedad, lo que importa vulnerar el derecho al debido proceso garantizado por el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental; agregando que hay nula posibilidad de oposición, a diferencia de lo que ocurre en cualquier juicio ejecutivo de cobro de deudas. Así, los bancos pueden cobrarse sus deudas por la vía de los juicios ejecutivos y, en paralelo, por el procedimiento del artículo 17, sin que el deudor pueda ejercer derecho a defensa ni descargo, sin bilateralidad de la audiencia y en una lógica de juez y parte.

En este contexto, la Tesorería, al practicar la retención y pagar ante la mera solicitud del banco acreedor de créditos con aval del estado, infringe la legalidad de la jurisdicción dispuesta en el artículo 76 de la Constitución, pues siendo un órgano

administrativo se arroga facultades de juez civil al no devolverle los dineros de su propiedad al contribuyente y entregárselos al acreedor, sin siquiera contar con un procedimiento de verificación de la deuda y su monto, privándosele al requirente de su derecho a ser juzgado por un tribunal de la República, donde pueda ejercer su derecho a defensa y a oponer excepciones, en el marco de las garantías propias de un procedimiento ejecutivo.

Admitido a tramitación y declarado admisible el requerimiento, fueron conferidos los plazos legales a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes (fojas 233, resolución de 4 de septiembre de 2017), para formular sus observaciones acerca del fondo del asunto. Se hicieron parte en autos como requeridos y evacuaron oportunamente traslados de fondo, el Banco del Estado de Chile (a fojas 255), el Banco Itaú Corpbanca (a fojas 243), la Tesorería General de la República (a fojas 264) y la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (en adelante indistintamente "Comisión Ingresa" o "la Comisión"; a fojas 274); solicitando todos que el requerimiento de fojas 1 sea rechazado en todas sus partes, conforme a argumentaciones que a continuación, se exponen:

1.- Los Bancos del Banco del Estado e Itaú Corpbanca sostienen la improcedencia del requerimiento y que éste debe ser necesariamente rechazado. Indican que el requirente es deudor de créditos con aval del estado (CAE), otorgados desde los años 2006 y 2011, respectivamente, cuyos montos se hicieron exigibles a partir del año 2015 y, el deudor, como reconoce en su recurso de protección, se encuentra en mora desde agosto y septiembre de 2016, adeudando a enero de 2017, conforme informaron los bancos a la Comisión Ingresa, las sumas aproximadas de UF 706 (al Banco del Estado) y de UF 342 (a Itaú Corpbanca). Añaden los bancos que, previamente, y conforme a la ley 20.027 procedieron a la cobranza prejudicial y judicial, en sendos juicios ejecutivos pendientes ante el 15° y 13° Juzgado Civil de Santiago. En paralelo, conforme a la normativa de la misma ley, los bancos informaron a la Comisión Ingresa el incumplimiento de la obligación, la que a su vez lo comunicó a Tesorería, organismo que, como se indicó, retuvo de la devolución de impuestos por $435.000, remitiendo $233.000 al Banco del Estado y $201.000 a Itaú Corpbanca.

Indican los bancos que el sistema de retención de impuestos y su pago en la modalidad del artículo 17 impugnado, persigue resguardar los fondos públicos, que se tendrían que erogar en caso de no pago haciendo efectiva la garantía estatal. Habiendo el deudor reconocido la existencia de la deuda, malamente podría estimarse que el actuar de los bancos ha sido ilegal o arbitrario.

El requerimiento de inaplicabilidad sería además inoficioso, pues, atendida su admisibilidad parcial únicamente respecto del artículo 17 de la ley, aun cuando ella fuese declarada, igual tendría aplicación el artículo 44 del Reglamento de la misma ley, cuya redacción es prácticamente igual, y que llevara necesariamente al

rechazo del recurso de protección, por encontrarse el actuar de los bancos y Tesorería ajustados a la legalidad y no ser actos arbitrarios. En consecuencia, el artículo 17 de la ley no es decisivo para la resolución de la gestión pendiente.

En cuanto al fondo, señalan que no se infringe en la especie el derecho a defensa, ni a no ser juzgado por comisiones especiales o con faltas al debido proceso, conforme al artículo 19 N° 3 y 76 de la Carta Fundamental. Por cierto que en la sede de juicio ejecutivo el actor puede oponer sus excepciones y defensas conforme a la ley, y lo suyo opera respecto de la retención de Tesorería, contra la cual también son procedentes acciones judiciales, como el recurso de protección sublite. Por otro lado, como este mismo Tribunal Constitucional ha declarado en su STC 2727, Tesorería actúa como mero ente recaudador y no como comisión especial ni ejerciendo funciones jurisdiccionales, ya que no se pronuncia sobre la calidad de deudor del requirente ni fija la existencia de un crédito; sino que se limita a actuar en su función administrativa, relativa a una deuda ya existente, reteniendo el pago del impuesto y entregándolo al acreedor.

Por otro lado, el deudor puede ejercer recursos que la ley le franquea contra los actos administrativos, tanto contra la Tesorería como contra la Comisión, con motivo de la inclusión en la nómina de deudores del CAE.

Además, en la gestión pendiente sobre recurso de protección el requirente no alega infracción del artículo 19 N° 3, sino únicamente del artículo 19 N° 24, por lo que la infracción al debido proceso invocada en la inaplicabilidad no es coherente ni procedente atendido el contenido de la acción de protección que configura la gestión sublite.

Por otra parte, respecto a la infracción alegada sobre el artículo 19 N° 24, se indica por los bancos que el actor no goza de derechos adquiridos sobre la devolución de impuestos, toda vez que estos dineros ingresan a su patrimonio únicamente una vez cumplidas las condiciones al efecto que, además de la verificación de la correspondencia de la devolución, incluyen el cumplimiento de la condición de inexistencia de causales legales para retenerla, condición que en este caso no se cumplió, de suerte tal que dichos dineros no han ingresado a su patrimonio ni se infringe, en consecuencia, su derecho de propiedad.

2.- En segundo lugar, la Tesorería General de la República, aduce igualmente que en la especie no se genera infracción constitucional alguna por la aplicación del artículo 17 de la Ley 20.027. Explica que la devolución de impuestos correspondiente al deudor por pagos provisionales mensuales del año 2017 correspondía a $862.000, de los cuales se retuvo una suma parcial ascendente a $435.000, para pagar a los dos bancos acreedores de crédito con aval del Estado, de acuerdo al referido artículo 17. Conforme al sistema de la ley en comento, los bancos informan a la Comisión Ingresa las deudas morosas y sus montos, y dicha Comisión comunica la nomina respectiva a Tesorería para efectos de la retención del pago del impuesto y su entero a las instituciones crediticias acreedoras.

000316
trescientos dieciseis

Tesorería reitera, en los términos ya aludidos, que no ejerce funciones jurisdiccionales sino administrativas, conforme a la ley y su reglamento, por lo que no se vislumbra infracción al artículo 19, N° 3, ni al artículo 76 de la Constitución; ni tampoco en cuanto al derecho a defensa, máxime cuando quedan a salvo las acciones legales contra el acto administrativo, como ha operando en la especie, precisamente, a través de la interposición del recurso de protección en la gestión pendiente; así como el actor goza de las garantías de defensa en los juicios ejecutivos incoados por los bancos. Tampoco se infringe el derecho de propiedad, teniendo para ello presente que el requirente ha reconocido expresamente la existencia de la deuda y que no existen derechos absolutos sobre la eventual devolución de impuestos, sino una vez que se han cumplido todos los requisitos legales para fijar el monto definitivo de dicha devolución.

3.- Finalmente, la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores insta igualmente por el total rechazo del requerimiento. Afirma que es un Servicio Público integrante de la Administración del Estado, que conforme a la Ley 20.027 administra el sistema de créditos de apoyo al acceso a la educación superior, que asigna beneficios crediticios al efecto con aval del Estado. Este sistema dispone de bases de licitación e integra a diversos entes participantes, como son el propio solicitante del crédito para estudios, las universidades que integran el sistema y los bancos que otorgan los créditos, que luego de la deserción o egreso del estudiante, generan un calendario de pagos del crédito. Los bancos, en caso de mora, deben demandar la cobranza judicial pertinente y, en caso de no obtener el pago, pueden proceder al cobro de la garantía estatal en contra del Fisco y las instituciones de educación superior; al tiempo que nos encontramos frente a una política pública de acceso a la educación superior que requirente del compromiso de los estudiantes en cuanto al pago oportuno de los créditos.

El requirente señor Gastón Maza, fue beneficiado con el CAE el año 2006 para estudios de derecho en la Universidad de Concepción, crédito renovado hasta el año 2010, a través de la línea de crédito otorgada por el banco del Estado. Luego, el año 2011 se matriculó en la Universidad de Chile para continuar los estudios de la misma carrera, obteniendo el CAE con el Banco Itaú Corpbanca por los años 2011 a 2013, verificándose su egreso de la universidad el año 2014, y tornándose exigible el pago de las cuotas crediticias a partir de febrero de 2015, dejando el actor de pagar a los dos bancos a partir de las cuotas de agosto y septiembre de 2016. Atendido ello, los bancos procedieron a la cobranza prejudicial y judicial, conforme a la normativa legal y, luego, solicitaron a la Comisión su inclusión en la nómina de deudores morosos, a lo que se accedió luego de la pertinente revisión de sus antecedentes financieros, para proceder posteriormente al envío de la nómina a Tesorería a efectos de practicar la retención del pago de impuesto, conforme al artículo 17 de la ley, todo conforme a la legalidad y a procedimientos que han sido aprobados por la Contraloría General de la Republica.

A continuación y, en términos similares a lo expuesto por las demás partes requeridas, la Comisión no vislumbra vulneración alguna a las disposiciones de la Carta Fundamental invocadas por la parte requirente. Así y siguiendo a la jurisprudencia citada de este Tribunal Constitucional, no se vulnera el debido proceso, porque el actor puede recurrir en sede administrativa y judicial; los órganos del Estado involucrados en el sistema del CAE no ejercen funciones jurisdiccionales, y el sistema de retención de la devolución de impuesto no afecta el derecho de propiedad del actor, pues dicha devolución se materializa conforme al monto fijado después de practicada la retención legal, siendo en dicho momento recién de propiedad del contribuyente.

Por resolución de 8 de enero de 2018 (fojas 304), se ordenó traer los autos en relación y en audiencia de Pleno del día 31 de julio de 2018 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados de las partes, quedando adoptado el acuerdo con la misma fecha (certificado a fojas 312).

Y CONSIDERANDO:

I) LA IMPUGNACIÓN

PRIMERO. Que don Gastón Maza Quintero ha solicitado la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley N° 20.027 –reproducido en la parte expositiva - y 44 de su reglamento, contenido en el decreto supremo 82 (Educación), de 28.01.2006. No obstante, en la etapa inicial, el requerimiento fue admitido parcialmente a tramitación, solo en lo referido a la impugnación del artículo 17 de la ley citada, con exclusión de la norma reglamentaria.

La gestión pendiente incide un recurso de protección (RP) ventilado ante la Corte de Apelaciones de Santiago, caratulado "Maza Rodríguez, Gastón Edgardo con Tesorería General de la República, Banco Corpbanaca Itaú, Banco del Estado de Chile y Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores". El recurso se encuentra "en relación" y con su tramitación suspendida por orden de este Tribunal Constitucional;

SEGUNDO: Que la inaplicabilidad se funda en que los preceptos legales impugnados contravienen las garantías constitucionales del **derecho a la defensa,** contemplada en el artículo 19, N° 3°, inciso "; **el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales,** del inciso 4° del mismo artículo y numeral y la **garantía del debido proceso,** resguardada en el inciso 6° de este artículo 19, numeral 3°.

II) ANTECEDENTES DEL CASO CONCRETO

TERCERO: Que la correlación entre la acción constitucional de protección impetrada y en curso ante la Ilma. Corte de Apelaciones de Santiago y el requerimiento de inaplicabilidad ante esta instancia constitucional, permite identificar ciertas notas distintivas, relevantes para la decisión de este último. Es así como en tanto en el RP se aduce que la retención practicada por el Servicio de Tesorerías sería ilegal y afectaría solo la garantía constitucional del artículo 19, N° 24 de la Carta Fundamental, sin mencionar ninguna otra, en el requerimiento de inaplicabilidad se pretende que el precepto legal que autoriza tal retención incurriría en vulneración del artículo 19, N° 3°, incisos 2°, 4° y 5° (debió decir 6°), pero no refiere contravención alguna de la garantía que se indica como transgredida en la acción cautelar seguida ante la justicia ordinaria.

Tal situación obsta a que la sentencia de inaplicabilidad pueda ponderar la eventual violación de la dicha garantía. Impide también que el pronunciamiento emitido en esta sede acerca de las vulneraciones antes reseñadas, aun de ser estimatorio, pueda tener aplicación en la gestión pendiente o resultar decisivo en la resolución del asunto allí controvertido, porque la acción cautelar no expresa agravio alguno asociado a la transgresión de ninguno de los derechos asegurados en los numerales del artículo 19 constitucional que se pretende fueron violentados;

CUARTO: Que, aun en el caso de sostenerse que en el conocimiento y resolución de la acción constitucional de protección y en atención a su propia naturaleza, el juzgador no está sujeto estrictamente a los razonamientos jurídicos del actor, sino que es soberano en la aplicación del derecho y consecuentemente, dueño de incardinar los hechos presentados en otras disposiciones que las indicadas por aquél, la invocación del inciso 6° del artículo 19 N° 3 de la Carta política resultará en todo caso inidónea. Ello porque el recurso de protección tutela solo el legítimo ejercicio del derecho referido en el inciso 5° del N° 3° del artículo 19, vale decir, el derecho a ser juzgado por el juez natural y no por comisiones especiales, mas no la garantía del racional y justo procedimiento, considerada en el inciso 6° del ordinal 3° de ese artículo. La Corte de Apelaciones competente, por ende, no podría sin infringir los términos del artículo 20 de la Carta Fundamental, confrontar el acto apreciado como ilegal o arbitrario, con dicho último inciso, porque el constituyente se lo prohíbe.

Luego, tampoco corresponde que esta Magistratura se haga cargo de la eventual infracción de esa disposición constitucional, porque su decisión no podría tampoco incidir en la resolución de la gestión pendiente en este caso concreto. Tan efectivo es lo anterior que el Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales vigente emitido por la Corte Suprema y publicado el 28 de agosto de 2015, obliga a que el afectado señale en su presentación "los hechos que puedan constituir **vulneración a garantías de las mencionadas en la referida disposición constitucional"** – la del artículo 20 –so pena de que su recurso sea declarado **inadmisible** (numeral 2° del texto citado);

QUINTO: Que, consecuente con el principio *iura novit curia*, el sentenciador ordinario podría, sin embargo, entender que "*el derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale*", reconocido en el inciso 2° del mentado artículo 19, si bien no aludido en la gestión pendiente, podrá haberse conculcado en el caso concreto. Tal circunstancia justifica hacerse cargo de esta potencial transgresión, hecha valer en el requerimiento, como se hará en reflexiones posteriores;

SEXTO: Que la situación debatida en el recurso de protección que constituye la gestión pendiente, es la siguiente:

a) El actor y requirente de autos fue objeto de una retención en su devolución de impuesto a la renta por un monto de $425.042, practicada por la Tesorería General de la República – en adelante TGR - los que fueron girados a favor de las entidades acreedoras de los créditos garantizados en conformidad a la ley N° 20027 (11.06.2005), sobre Financiamiento de Estudios de Educación Superior. La entidad retenedora, por su parte, efectuó la retención en función de lo informado por el órgano autorizado al efecto– la **Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores** (en lo sucesivo "la Comisión") – persona jurídica creada por dicha ley en su artículo 20;
b) Para estos efectos, este último organismo debe remitir anualmente a la **TGR** "una nómina de los deudores morosos y los respectivos montos adeudados, según lo informado a la Comisión por las entidades crediticias acreedoras" (artículo 44 del reglamento de la citada ley, contenido en el decreto supremo N° 162 (Educación), de 28.01.2006);
c) En el recurso de protección, el actor dice haber sido demandado por la Tesorería General de la República, el Banco del Estado de Chile y el Banco Itaú -Corpbanca, en roles N°s C-484/17 del 13° Juzgado Civil de Santiago, por la suma de $9.161.829, en juicio ejecutivo iniciado por Itaú-Corpbanca, como mandatario de la TGR y en el rol C-4674-17, en ejecución llevada a cabo por el Banco del Estado de Chile, por la suma de UF 730,3091. En ambos casos, los títulos ejecutivos invocados constan de sendos pagarés;
d) El origen de estas acreencias reside en créditos destinados a financiar estudios de educación superior, en conformidad a las normas de la ley y reglamento precedentemente mencionados, garantizados por el Estado. Tales estudios, en el caso del recurrente de protección, se realizaron en instituciones de educación superior de las consultadas en el artículo 7° de la ley pertinente, como lo son la Universidad de Concepción y la Universidad de Chile, en cuyas respectivas Facultades aquél efectuó estudios de Derecho, con el sistema de crédito con garantía estatal (CAE);
e) Informado el egreso del deudor por la Universidad de Chile en 2014, el recurrente dejó de cumplir con la obligación de pago del crédito contraído con ambas Universidades entre agosto y septiembre de 2016, haciéndose efectiva, consecuentemente, la garantía estatal, conforme a lo estatuido en

el artículo 6° de la ley del ramo, así como la exigibilidad de los créditos, transcurridos 18 meses contados desde la fecha referencia de término del plan de estudios correspondiente (artículo 12 de la ley);

f) Constando los respectivos créditos en pagarés, dotados de fuerza ejecutiva, la TGR inició su cobranza conforme a las reglas generales de procedimiento aplicables al cobro coactivo de los títulos en que constan las obligaciones, delegando las acciones de cobro en terceros: los bancos actores, en los procedimientos referidos en el literal c) precedente. Todo ello en base a la habilitación conferida en el artículo 18 bis de la ley de que se trata.

III) PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO Y SU CONTEXTO

SÉPTIMO: Que la disposición legal opugnada es idéntica, en lo fundamental y en sus tres primeros incisos, al artículo 1° de la ley N° 19.989 (31.12.2004) que, junto con conferir facultades a la TGR, estableció nuevas normas sobre reprogramación de deudas provenientes del Crédito Solidario de la Educación Superior. Dicho artículo 1° ha sido reprochado de inconstitucionalidad en numerosas oportunidades. Inicialmente fue declarado inaplicable en los roles 808 (por unanimidad) y 1393, 1411, 1429, 1437, 1438, 1449 y 1473 (en estos últimos roles en votación dividida).

Esta tendencia, mantenida por casi 28 meses, comenzó a revertirse en los roles 1486 (rechazado por empate de votos); 2066, 2301, 2727, 2865 y 2866 (en votación dividida).Hasta que por primera vez, en el rol 3594, se emitió pronunciamiento sobre el artículo 17 de la Ley N° 20027 – en lo sucesivo, "la ley" - controvertido en la especie, siendo desestimado el requerimiento por empata de votos. Vale decir, la nueva orientación jurisprudencial, inaugurada el 2.11.2010, se ha mantenido inalterable desde más de una década a la fecha, en relación con una regulación legal sustancialmente equivalente;

OCTAVO: Que el denominado CAE (Crédito con Aval del Estado) se inserta en el marco de un Sistema de Créditos para Estudios Superiores, que beneficia a estudiantes que acrediten méritos académicos y que necesiten financiamiento para iniciar o continuar una carrera en Instituciones de Educación Superior Acreditadas, que formen parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal.

El sistema CAE se financia por medio de instituciones financieras que actúan en el mercado de capitales, estándole vedado al Fisco otorgar créditos con garantía estatal para estos fines (artículo 2°, inciso final de la ley).

Los beneficiarios de los créditos de esta ley gozan de amplias prerrogativas y privilegios, que los diferencian de los deudores comunes. Así, están afectos a una tasa de interés de 2% anual real (artículo 11 bis); el beneficiario puede pedir que las cuotas no excedan del 10% de su renta promedio de los últimos 12 meses, por un lapso de 6 meses, renovable, siendo la diferencia no pagada de cargo del Fisco, sin obligación de reembolso por el deudor, con tal que no esté en mora (artículo 11); la

obligación de pago puede suspenderse temporalmente en caso de incapacidad de pago por cesantía sobreviniente del deudor (artículo 13); el crédito no es exigible antes de 18 meses desde la fecha referencial de término del plan de estudios (artículo 12), etc.;

La administración de este sistema de créditos está a cargo de una **Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores,** (en lo sucesivo, "la Comisión") creada por la ley en su artículo 1° y dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, en el artículo 20;

NOVENO: Que, con el objeto de mantener la sustentabilidad del sistema, el legislador adoptó un par de medidas tendentes a asegurar o al menos facilitar la recuperación de estos créditos de fomento estudiantil: a) exigió al deudor que, como condición de acceso a la garantía estatal, otorgue un mandato especial irrevocable a la institución crediticia que lo otorgó, facultándola para requerir del empleador la deducción de las cuotas en que se solventará el crédito, de sus remuneraciones, dentro de los límites del artículo 58 del Código del Trabajo, y b) facultó a la Tesorería General de la República para retener de la devolución de impuestos a la renta que le corresponda anualmente al deudor del crédito garantizado, 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 (artículo 17 de la ley).

Es esta precisamente la disposición objeto del presente arbitrio de inaplicabilidad;

DÉCIMO: Que la disposición legal presuntamente contraria a la Constitución se inserta, pues, en un contexto en que el Estado interviene como garante de una obligación asumida por estudiantes que han accedido a un financiamiento privado para solventar los gastos de una carrera universitaria, en condiciones preferenciales.

Ahora bien: la habilitación conferida en el precepto de marras al órgano recaudador del Estado para retener de la devolución de impuestos que pudiere corresponderle anualmente al deudor del crédito garantizado por el Estado y que dicho organismo debe girar a favor de la entidad acreedora del respectivo crédito, se encuentra condicionada a ciertos presupuestos, que limitan su aplicación. Tales presupuestos emanan de la propia norma reprochada como de su contexto, según se verá;

UNDÉCIMO: Que los montos que la Tesorería está autorizada para retener son aquéllos *"que se encontraren impagos según lo informada por la entidad crediticia acreedora en la forma que establezca el reglamento..."*. Así lo establece el inciso primero del cuestionado artículo 17.

Por su parte, el aludido reglamento, que se contiene en decreto supremo N° 266 (Educación), de 24.05.2011, dispone que la **garantía estatal se hará efectiva**

000319
trescientos diecinueve

"en los casos en que el beneficiario del crédito, habiendo egresado de la carrera, deje de cumplir con la obligación de pago del mismo" (artículo 35, inc. 1°).

Con todo, es condición para el pago de la garantía que el beneficiario deje de cumplir con la obligación de pago. Y se entenderá que ha dejado de cumplir con esa obligación, una vez que ***"agotadas las acciones de cobranza prejudiciales por parte de la entidad financiera respectiva, el alumno no haya pagado a lo menos, cuatro cuotas consecutivas de su crédito"*** (artículo 35, inc. 2°).

Adicionalmente, *"[Para que proceda el pago de la garantía estatal, la entidad financiera deberá acreditar ante la Comisión lo siguiente:*

a) El ***agotamiento de las acciones de cobranza extrajudiciales;***

b) El incumplimiento de pago del deudor en los términos señalados en el inciso anterior;

c) ***El inicio ante tribunal competente de las acciones judiciales tendientes al cobro del crédito adeudado,*** *correspondiendo a las Bases de Licitación de cada año precisar los trámites judiciales que serán exigibles".*

Solo acreditado que sea el incumplimiento a que se ha hecho referencia, *"la Comisión emitirá un certificado indicando que se cumplen los requisitos para hacer efectiva la garantía estatal y solicitará a la Tesorería General de la República que proceda a efectuar los pagos correspondientes al respectivo acreedor"* (art. 36).

Puede por ende apreciarse que la potestad retenedora de Tesorerías no puede ejercerse en forma discrecional. Por el contrario, su intervención en el proceso de cobro no puede materializarse sino una vez determinado que el deudor ha dejado de cumplir con su obligación, supuesto que las entidades financieras acreedoras deben comprobar ante la Comisión Acreditadora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, en la forma de que se ha dado cuenta.

IV) EL DERECHO A LA DEFENSA: ART. 19.3°.2° DE LA CPR.

DUODÉCIMO: Que, esbozado el entorno legal y reglamentario que regula el alcance del precepto legal sometido a nuestro escrutinio, procede analizar en primer lugar la existencia de una eventual contravención del derecho constitucional a la defensa, consagrado en la norma fundamental referida. Esa infracción se configuraría porque la retención practicada por la Tesorería General de la República no le permitiría cuestionar la existencia misma de la obligación, de la que solo podría liberarse mediante su pago total;

Al respecto, ha expresado este Tribunal Constitucional que el derecho a la defensa jurídica es *"un derecho fundamental de naturaleza procesal que se proyecta, sustantivamente, como interdicción de la indefensión y, formalmente, como principio de contradicción de los actos procesales"* (Rol 2029, c. 32°). Está efectivamente garantizado por la Constitución "pero él **debe ejercerse en conformidad a la ley" (Rol 977, c. 21°), por lo que** *"el legislador está facultado para regular el ejercicio del derecho, siempre cuidando de no entorpecerlo o imponerle requisitos irrazonables o injustificados".* (Rol 2279, c. 2);

DECIMOTERCERO: Que la confrontación de la potestad de retención conferida a la Tesorería General de la República con la garantía del derecho a la defensa jurídica que le reconoce la disposición constitucional presuntamente infringida, no puede hacerse sin insertando aquélla en su debido contexto, que sirve, por lo demás, para "ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía", como lo exige el artículo 22 del Código Civil, en su inciso 1°.

El aludido contexto es particularmente apto, en la especie, para dejar asentado que el deudor moroso del crédito garantizado no puede sufrir la retención de su devolución de impuestos sin que se hayan cumplido previamente todos los pasos que exige la ley del ramo y, particularmente, su reglamento, en los términos esbozados en la reflexión undécima precedente. Entre esas condiciones, recuérdese que la Comisión Administradora no puede tener por acreditado el incumplimiento del deudor sin que se haya dado inicio previamente ante tribunal competente a las acciones judiciales tendentes al cobro. Es tan evidente que este presupuesto se cumplió en la especie, que el propio requirente identifica en su presentación ante esta Magistratura las demandas ejecutivas iniciadas en su contra por el Banco Itaú y Banco del Estado de Chile, respectivamente, bajo los roles C-484-2017, del 13° Juzgado Civil de Santiago y C-4674-2017, del 15° Juzgado Civil de Santiago;

DECIMOCUARTO: Que para que operen las cauciones de la Ley N° 20.027 es necesario, de conformidad con lo ya relatado, iniciar acciones de cobranza prejudicial y judicial orientadas a obtener el pago de la obligación crediticia de que se trata, de forma previa al pago de las garantías. Ello es lo que han debido hacer las entidades bancarias antes citadas, en los juicios ejecutivos también mencionados, los que se someten en su sustanciación a *"las reglas generales de procedimiento aplicables al cobro coactivo, ordinario o ejecutivo, de los títulos en que constan las obligaciones y créditos otorgados al amparo de esta ley"* (artículo 18 bis de la ley).

En consecuencia, es en los juicios ejecutivos incoados por las entidades financieras acreedoras donde el deudor de los créditos garantizados debe defenderse a través de la interposición de las excepciones que le franquea la legislación procesal civil, específicamente en el artículo 464 del Código del ramo. Allí se le reconoce adecuadamente el derecho de defensa, en un procedimiento contradictorio donde se le asegura la bilateralidad de la audiencia, el derecho a rendir prueba, a una sentencia debidamente fundamentada y a recurrir en contra de ésta en la forma que la respectiva recopilación establece.

Empero, consta en autos que el requirente, abogado de profesión, conoce la existencia de los procesos ejecutivos correspondientes, pero no ha intervenido desarrollando defensas o excepciones, al menos en el Rol 484-2017, en que no ha podido ser notificado, pese a las reiteradas búsquedas en domicilios en que no ha sido habido;

000320
trescientos veinte

DECIMOQUINTO: Que la pasividad del deudor, elegida como una estrategia procesal, no puede ser invocada por él mismo como un obstáculo a su derecho constitucional a la defensa jurídica, que le está abierta en los procesos ejecutivos correspondientes. Obviamente, si apersonado en los respectivos juicios lograre enervar las acciones ejecutivas, la sentencia correspondiente le serviría de título para reclamar la devolución de lo indebidamente pagado por concepto de retención. Su derecho a la defensa quedaría por tanto perfectamente incólume.

En tales condiciones, la causal invocada por el concepto desarrollado, será desestimada por falta de fundamento.

V) DERECHO A NO SER JUZGADO POR COMISIONES ESPECIALES, DEL ARTÍCULO 19.3°.5° DE LA CPR

DECIMOSEXTO: Que en concepto de la requirente, la Tesorería General de la República se instituye en "comisión especial" cuando retiene - en ejercicio del mandato legal que le confiere el artículo impugnado de la Ley 20.027 - de la devolución de impuesto a la renta que le correspondiese anualmente al deudor, los montos que se encontraren impagos, al tenor de lo informado por la entidad crediticia acreedora. Esta atribución importaría ejercicio de una competencia inherente a la jurisdicción, invadiendo por tanto la esfera que es propia y consustancial de los tribunales que integran el Poder Judicial;

DECIMOSÉPTIMO: Que *"cuando la Tesorería retiene, dicta un acto administrativo, no jurisdiccional. No está resolviendo conflictos de relevancia jurídica. De hecho el conflicto de relevancia jurídica solo se produce después y a consecuencia de la actuación administrativa" (Rol 3594, c. 33°).* Es frente a ella que puede surgir el ejercicio de la jurisdicción, si bien "no es ante la Tesorería, en todo caso, donde debe clarificar su situación crediticia, pues ella no es la acreedora del préstamo". (Rol 2301, c. 31°). En el mismo sentido discurren las sentencias roles 2066, c. 19°; 2727, cc. 32° y 33°; 2865, cc. 21°, 34°, 35° y 36° y 2866, en los considerandos referidos, entre otras);

DECIMOCTAVO: Que el juez competente, independiente e imparcial llamado a resolver cualquier conflicto de intereses que se presente entre las entidades acreedoras del crédito estudiantil garantizado por el Estado y el deudor del mismo, no es otro que aquél ante el cual se han iniciado las correspondientes acciones ejecutivas de cobro judicial, referido en la reflexión 13ª precedente. Es ante él que el obligado podrá hacer valer las excepciones o defensas demostrativas de la inexistencia, invalidez o extinción de la obligación que se le cobra – en su caso - y, en modo alguno, ante el ente retenedor comisionado por la ley para cautelar la restitución de un crédito manifiestamente impago, como lo demuestra la secuencia de acciones que necesariamente deben anteceder a la intervención que la ley autoriza a Tesorería a efectuar.

De manera que si la Tesorería General de la República no está ejerciendo funciones jurisdiccionales cuando cumple el mandato que le encomienda la norma impugnada, no puede entenderse que actúa como comisión especial. Por vía de consecuencia, la disposición constitucional reseñada no ha sido vulnerada en la especie.

VI) DERECHO AL DEBIDO PROCESO, DEL ART. 19.3°.6° DE LA CPR

DECIMONOVENO: Que, si bien el tenor literal del artículo 20 de la Carta Fundamental excluye la procedencia de esta garantía constitucional como fundamento de la acción constitucional de protección, que es la gestión que se encuentra pendiente, esta Magistratura se hará cargo de los argumentos vertidos por la peticionaria respecto de la eventual contravención de esta norma.

Recuérdese que la infracción tendría lugar, acorde con los términos del requerimiento, porque el actor constitucional no habría podido *"oponer ninguna excepción, ni siquiera la de pago"*, careciendo éste además de *"todo comprobante que pueda objetar ante cualquier cobro"*. Estaría igualmente imposibilitado de *"exigir o enmendar cualquier error que pueda existir en el certificado emanado de la Comisión recurrida o solicitar que se revisen los antecedentes respectivos"*, lo que pugnaría *"con la exigencia de un racional y justo procedimiento"* (fojas 8 del requerimiento).

Examinaremos la efectividad de tales asertos en las cavilaciones siguientes;

VIGÉSIMO: Que ciertamente, el requirente no ha estado impedido de controvertir la existencia y solución de su obligación, en su caso.

En efecto, tanto la Ley 20.027 como su reglamento, contenido en DS. 182 (Educación), de 28.05.2006 (en adelante "el reglamento"), contienen una regulación que resguarda adecuadamente la racionalidad y justicia del procedimiento a emplear para el cobro de las obligaciones derivadas de créditos otorgados para el financiamiento de estudios de educación superior.

Es así como, en lo que concierne a la intervención en este proceso de "la Comisión", ésta solo puede emitir el certificado que tenga por acreditado el incumplimiento del respectivo deudor, una vez agotadas las acciones prejudiciales de cobranza por parte de la entidad financiera correspondiente, con tal que el alumno "no haya pagado a lo menos tres cuotas consecutivas de su crédito". Asimismo – y como ya se elucidó en la reflexión 11ª – la entidad financiera ha debido presentar, también con antelación al certificado, acciones judiciales dirigidas al cobro del crédito adeudado. Solo cumplidos estos pasos, la Comisión podrá solicitar a la Tesorería que efectué los pagos correspondientes, como lo indica el artículo 36 del reglamento.

Es más, cualquier deudor inmerso en esta categoría puede presentar *"reclamos o solicitudes de reconsideración en contra de las decisiones adoptadas por la Comisión en el ejercicio de sus funciones"* o *"efectuar peticiones a la Comisión"*, las que deben ser respondidas por escrito dentro de los 30 días siguientes a su presentación

(artículo 24 de la ley). No hay constancia en autos que el deudor haya utilizado estos arbitrios;

VIGESIMOPRIMERO: Que no puede quedar en duda, a partir del contexto legislativo aplicable, que los deudores de esta especial clase de obligaciones, cuentan con todas las herramientas procesales y sustantivas para defender adecuadamente sus derechos, tanto en sede administrativa como judicial. Su derecho al debido proceso, en tal virtud, se encuentra resguardado en forma idónea en la normativa atinente, lo que permite descartar la concurrencia de una eventual transgresión al artículo 19.3°.6° de la Carta Fundamental;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, con el mérito de lo razonado, el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas 1 deberá ser necesariamente desestimado.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, 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:

1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.

2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 25. OFÍCIESE AL EFECTO.

3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado (Presidente), 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:

1°) Que, lo único verdaderamente determinante en este caso es que tanto la Tesorería General de la República puede retener el pago de la devolución anual de impuestos, como que dos particulares (Banco del Estado y Banco Itaú) pueden perseguir al requirente a través de las reglas del juicio ejecutivo, sin que se haya dictado por el Legislador un "procedimiento justo y racional" que valide ejercer estas prerrogativas de ejecución.

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° 20.027, del año 2005. De igual modo, la norma objetada entrega al particular acreedor un privilegio, consistente en que éste puede ejecutar una deuda, sin que sea necesario que un tribunal de justicia la declare;

PRIVILEGIO DE LA AUTOTUTELA EJECUTIVA ESTATAL

2°) Que, conforme al artículo 7° constitucional, inciso primero, son prerrequisitos 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 prevé expresamente el artículo 17 de la Ley N° 20.027, contra los "deudores" del crédito con garantía estatal. 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;

3°) Que el reglamento que accede a la Ley N° 20.027, aprobado por Decreto Supremo N° 266 de 2011, de Educación, no satisface por sí mismo tales exigencias, toda vez que únicamente 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;

4°) 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;

5°) 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- al contribuyente sobre la base de que los afectados serían deudores de créditos universitarios, aplicando sin más trámite el artículo 17 de la Ley N° 20.027.

Ello, con la sola información que le proporcionó la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, y sin que aparezca que se le hayan brindado una chance al supuesto obligado para exponer lo conveniente a sus intereses;

PRIVILEGIO DE LAEJECUCIÓN PRIVADAINMEDIATA

6°) Que, en nuestro régimen jurídico, por regla general la Administración del Estado ni los particulares disponen del "privilegio de la ejecución de oficio", que les permita imponer por la fuerza de los hechos consumados –fait accompli- sus propias determinaciones, salvo para la Administración, y en 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 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 autoriza la Ley N° 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 de la Constitución;

7°) Que, en este caso, además del descrito privilegio coercitivo de retención de la Tesorería General de la República, se aprecia que dos particulares pueden demandar ejecutivamente el pago de una deuda, sin necesidad que algún Juez declare su existencia. Lo anterior, sin parar mientes en que la deuda es declarada por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores "según lo informado a la Comisión por las entidades crediticias acreedoras" (artículo 44 DS 266).

Es regla constitucional acuerdan un contrato, y una de ellas estima que la otra incumplió alguna obligación emanada de aquel, un tercero imparcial e independiente es el convocado a conocer, juzgar y resolver su eventual incumplimiento (artículo 76 de la Constitución). Disposición constitucional que se materializa en la legislación general y común a los particulares, en el artículo 1489 del Código Civil.

Así lo reconoce la más autorizada doctrina civilista, la que afirma que"el órgano del Estado llamado a imponer el cumplimiento es el Poder Judicial; a los tribunales debe recurrir el acreedor en amparo de su derecho al cumplimiento" René Abeliuk, 2005, *Las obligaciones*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, p. 713;

8°) Que, la existencia de este mecanismo legal por el cual solo se permite que un Juez pueda ejecutar una deuda en una causa civil, obviándose sus naturales atribuciones de conocer y juzgar su existencia, vulnera además el derecho de propiedad del presunto deudor, quien fruto de su más esencial atributo, puede disponer del orden de pago de sus obligaciones, mientras un tribunal no declare lo contrario (artículos 19 N° 24 de la Carta Fundamental);

Según recordamos en sentencias roles N°s 2066, 2301, 2727, 2865, 2866, 3594 y 3772 por similares 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 Domingo Hernández Emparanza, y la disidencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado (Presidente).

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 3682-17-INA.

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Pozo

Sr. Vásquez

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez y señora María Pía Silva Gallinato.

Se certifica que la Ministra señora María Pía Silva Gallinato concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con permiso.

Autoriza la Secretaria suplente del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.