



2024

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 14.566-23 INA

[7 de marzo de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 15 DE LA
LEY N° 19.287, QUE MODIFICA LEY 18.591 Y ESTABLECE NORMAS
SOBRE FONDOS SOLIDARIOS DE CRÉDITO UNIVERSITARIO, Y
DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY N° 19.989, QUE ESTABLECE
FACULTADES PARA LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Y MODIFICA LA LEY 19.848, SOBRE REPROGRAMACIÓN DE
DEUDAS A LOS FONDOS DE CRÉDITO SOLIDARIO

MIRTHA BEATRIZ CASAS MAYORGA

EN EL PROCESO N° 4240-2023, SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN, SEGUIDO
ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 27 de julio del año 2023, la señora Mirtha Beatriz Casas Mayorga deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 15 de la Ley N° 19.287, que modifica ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario, y del artículo 1° de la Ley N° 19.989, que establece facultades para la Tesorería General de la República y modifica la ley 19.848, sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario, para que dicha declaración de inaplicabilidad produzca sus efectos en la gestión judicial que invoca, correspondiente al proceso Rol N° 4240-2023, sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Temuco.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales cuestionados disponen:



Artículo 15 de la ley 19.287, que modifica la ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario:

“En caso de incumplimiento del pago anual que corresponda efectuar en conformidad con lo establecido en los artículos anteriores, dicha obligación devengará un interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase su cumplimiento, y el administrador general del fondo de la institución de educación superior procederá al cobro ejecutivo del mismo.

Las nóminas de los deudores morosos por las obligaciones a que se refiere la presente ley, serán públicas.”

Artículo 1º de la ley 19.989 que establece facultades para la Tesorería General de la República y modifica la ley N°19.848, sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario:

“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.”

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

Como antecedentes y en relación con la gestión judicial concernida, la requirente señora Casas Mayorga consigna que con fecha 29 de agosto del año 1988, la Universidad de la Frontera le confirió el Título Profesional de Asistente Social, profesión que ha venido ejerciendo durante prácticamente 35 años. Señala que el día 1º de agosto de 1994 suscribió con la Universidad de la Frontera un pagaré con arreglo a las disposiciones contenidas en la ley 19.287, que estableció normas sobre fondos solidarios de crédito universitario. A través de aquel documento, declaró deber a la Universidad de la Frontera la cantidad de 72,1 U.T.M., otorgados por la Universidad para el financiamiento de los aranceles de matrícula de los años 1983 a 1988, ambos inclusive.

explica que desde el año 1994 hasta la fecha, ha pagado, ya sea voluntariamente o mediante retenciones de impuestos, un total de 185,93 UTM, restando aún por pagar 221.5 UTM. Es decir, ha pagado 2,57 veces su crédito, y aún le resta por pagar 3,07 veces la deuda originalmente pactada. Ello, sin contar la retención ya practicada este año por 37,13 UTM, equivalente a la mitad del crédito originalmente pactado en el pagaré. Agrega la actora que si se mantiene la situación actual habrá pagado más de 5 veces el valor recibido en préstamo educacional; y añade que los elevados montos que ella ha debido pagar se han verificado mediante la aplicación de ambas normas legales impugnadas. En primer lugar, por el artículo 15 de la ley 19.287, que permite la imposición de tal drástica y desproporcionada sanción, y luego con el auxilio del artículo 1º de la ley 19.989, que permite a Tesorería General de la República retener estos dineros, sin forma de juicio.



En ese contexto, explica la actora que, con fecha 4 de mayo de 2023, dedujo recurso de protección en contra de la Tesorería General de la República, por la amenaza arbitraria a sus derechos constitucionales de igualdad ante la ley y de propiedad, consagrados en el artículo 19 N° 2 y N° 24 de la Constitución Política de la República, mediante la próxima retención que se verificaría de la devolución de impuestos para por el proceso de Declaración Renta correspondiente a este año 2023.

Este recurso fue declarado admisible por la I. Corte de Apelaciones de Temuco (Rol Protección N° 4240-2023) mediante resolución de 9 de mayo de 2023 y se ordenó informar, siendo evacuados informes por la Universidad de la Frontera con fecha 30 de mayo de 2023, y por la Tesorería General de la República, con fecha 20 de junio de 2023.

Actualmente la causa se encuentra en estado de relación y suspendida conforme a lo ordenado por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional.

En seguida, y en cuanto al conflicto constitucional, la requirente afirma que se encuentra ante una gravosa situación por la aplicación de las normas legales que impugna, añadiendo que en la faz administrativa, el artículo 1° de la Ley 19.989 es absolutamente decisivo, pues es el fundamento conforme al cual la Tesorería General de la República procedió a retener su devolución de impuestos; y en cuanto al fondo del asunto, el artículo 15 de la Ley 19.287 es igualmente decisivo en la afectación de las garantías constitucionales de la señora Casas Mayorga, por cuanto es ese artículo el que establece un interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase el cumplimiento, normativa que ha sido aplicado por años en su perjuicio, y a pesar de haber ya pagado más de dos veces la totalidad del crédito (fojas 9).

Así, se afirma en el libelo que en la especie aplicar el artículo 15 de la Ley N° 19.287, al preceptuar el “interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase su cumplimiento”, importa la infracción de las garantías constitucionales dispuesta en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, puesto que el interés penal de esta norma se constituye en una sanción o pena que opera por el solo ministerio de la ley, sin trámite alguno, impidiendo a la requirente impugnar tal sanción, que en todo caso ya arrastra por más de una década.

La misma norma igualmente vulnera el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, toda vez que La aplicación de los intereses moratorios que establece el artículo 15 de la ley 19.287 vulnera el derecho a igualdad ante la ley, poniendo a la actora en una situación de notoria desigualdad frente a cualquier otro deudor de impuestos o derechos fiscales.

Y, en relación al artículo 1° de la Ley N° 19.989, la requirente da igualmente como vulnerado el artículo 19 N° 3 constitucional, toda vez que la retención que practica de forma prácticamente automática Tesorería General de la República de los dineros que le informa otro ente del Estado, como lo es el administrador del Fondo de Crédito Universitario, no reviste en ningún caso ni la apariencia de ser un procedimiento racional y justo; añadiendo que el deudor no puede siquiera acceder a una liquidación del crédito, o un detalle del mismo. (fojas 12).

Añade que esta práctica inclusive afecta a la garantía de igualdad ante la ley, en relación con otros deudores de derechos fiscales o impuestos, que pueden conocer en detalle, ante una deuda con el Estado, a cuánto asciende lo adeudado, considerando eventualmente intereses o reajustes.

Tramitación y observaciones al requerimiento



El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta a fojas 30 y 70.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal por la Tesorería General de la República (TGR), solicitando el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes.

En su presentación de fojas 79 y siguientes, la parte requerida afirma la aplicación de la preceptiva que se impugna, al caso particular, no genera ninguna de las infracciones constitucionales que se denuncian por la actora.

Así, en primer término el Servicio de Tesorerías alude a la gestión invocada y a los antecedentes del caso, afirmando que puesto que la Universidad de la Frontera o el Administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario respectivo había ordenado previamente a la TGR que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 19.989, y su reglamento, retuviera 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, entre los cuales naturalmente se encuentra la requirente, los montos de dicho crédito que se encontraren impagos según lo informado por la entidad acreedora e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda. El Servicio de Tesorerías, entonces, en cumplimiento de un mandato legal y de acuerdo a lo informado y requerido por la entidad acreedora, procedió a retener la devolución de renta de la requirente y a remitir la cantidad retenida a la Universidad de la Frontera.

Añade Tesorería que como este Excelentísimo Tribunal podrá ponderar, la situación que plantea la requirente no es nueva para ella, y para ello basta considerar el registro de retenciones TGR que acompaña donde se puede corroborar que se le ha retenido antes por el mismo concepto, estando la deudora claramente en conocimiento de su deuda que conforme a los antecedentes que obran en autos, nunca ha pagado o ha acreditado un pago de manera directa. Entonces, no se trata como plantea en el recurso de protección de que exista una amenaza de retención sino de un hecho cierto, estando la actora en pleno conocimiento de que se producirá una nueva retención y depósito en favor de la Universidad, como ha acontecido en años anteriores.

Se añade que, de la revisión de la gestión pendiente es posible apreciar que el recurso de protección ha sido enderezado en contra de la Tesorería, en atención a lo dispuesto en el art 1° de la ley 19.989, pero no se acciona en contra de la Universidad, no obstante reconocer su calidad de acreedor y que evidentemente el Servicio de Tesorerías no es ni ha sido el titular de la deuda que se cobra ni actual ni futuro, y que el Servicio de Tesorerías tampoco tiene información del detalle de la misma, o de los reajustes o de los intereses moratorios, la que es informada como un hecho cierto a Tesorería (fojas 86).

Agrega el Servicio requerido que si bien la recurrente transcribe en su recurso de protección el artículo 15° de la Ley N° 19287, en ninguna parte manifiesta o solicita que la Corte de Apelaciones de Temuco se pronuncie sobre el monto de la deuda, su cobro, sus reajustes o el monto de los intereses moratorios, sino que la actora concretamente solicita que la Corte ordene a la Tesorería que se abstenga de retener los excedentes de la operación renta 2023, vale decir, lo objetado solo es la



retención que realiza Tesorería, que se verificó en conformidad al procedimiento indicado en la ley y el reglamento.

Concluye Tesorería que la normativa que se ha impugnado no es por tanto aplicable ni decisiva en la resolución de la gestión judicial invocada, motivo suficiente para rechazar el libelo intentado.

Se indica que lo importante es que ambas normas ya fueron aplicadas, por lo tanto, no resultará relevantes o decisorias en la gestión pendiente respectiva como se ha indicado y cualquier pronunciamiento al respecto no surtirá los efectos que se esperan, agregando que la deuda existe, está reconocida por la propia requirente quien dirige su reclamo hacia una facultad administrativa de recaudación de fondos, pero no la dirige en contra de quien realmente emana, que es la Universidad o Fondo acreedor.

Añade la requerida que tal como lo ha entendido este Excelentísimo Tribunal en fallos sobre esta materia, la participación de la Tesorería es meramente recaudadora de fondos ajenos, que ejecuta de acuerdo a lo que ordena el legislador, al amparo del artículo 1° de la Ley N° 19.989, y del procedimiento que fija el reglamento contenido en el DS N° 297, de 2009, del Ministerio de Educación, que Aprueba Reglamento que fija Procedimiento para Retención de la Devolución del Impuesto a la Renta por parte de La Tesorería General de la República.

Y agrega que respecto al artículo 1° de la Ley N° 19.989, este precepto ha sido declarado conforme a la Constitución por este Excelentísimo Tribunal, en fallos recientes e invocándose los mismos vicios que en el presente caso.

En efecto, cabe señalar que este Excmo. Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la ley N° 19.989, a lo menos, en más de 17 ocasiones anteriores. En ocho de ellas, acogió la inaplicabilidad, y en los siete últimos recursos rechazó la acción (por ejemplo, Roles N°s 2727-14-INA, 2866-15-INA y 3594-17 INA), dictándose con fecha 06.01.2022, la última de las sentencias que rechazó un requerimiento de inaplicabilidad efectuado respecto al mismo precepto.

Explica Tesorería que el argumento principal en que se basaron las sentencias que acogieron los recursos giró en torno a garantías sobre el debido proceso y a un procedimiento razonable y justo, ya que el precepto impugnado ordenaba dictar un reglamento, reglamento que la Administración no había dictado a la fecha de verificarse la retención, objeción que desde el año 2009 se encuentra superada puesto que la Administración a través del D.S. N° 297, del Ministerio de Educación, publicado en el D.O. de fecha 19 de noviembre de 2009, dictó dicho reglamento en el cual se establecen los resguardos e instancias de reclamo que protegen los derechos de los deudores, razón por la cual este Excmo. Tribunal estimó pertinente revisar las decisiones anteriores, fundándose para ello en que el reglamento de la ley se encuentra vigente y que se había aplicado en las gestiones pendientes y que la situación particular de aquellos requirentes justificaba este cambio de criterio.

Destaca en seguida la requerida la sentencia Rol N° 11.153-2021, del 06.01.2022, en que esta Magistratura desestimó que la misma preceptiva legal cuestionada en estos autos constitucionales, generare infracción alguna a los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución Política.



A fojas 96, se añade que, en este caso, la requirente y deudora, señora Mirtha Casas Mayorga, ha tenido la oportunidad de presentar sus descargos y de hacer valer sus medios de defensa ante el administrador del fondo en la forma dispuesta en el Reglamento de la ley, específicamente en su artículo 6, el cual señala que estos una vez notificados de que se llevara a efecto la retención, tienen un plazo de 10 días para solicitar que el administrador del Fondo respectivo aclare la situación del deudor, en aquellos casos en que este considere que ha operado un modo de extinguir obligaciones o el monto que se consigna como adeudado no es correcto, y por ende no se concrete la retención.

Se añade que durante los años 1983 a 1992, la recurrente recibió Crédito Fiscal y Crédito Universitario para el financiamiento de Aranceles de Carrera por un Total de 77,5 UTM. Posteriormente, en el año 1992, por ambos créditos se acogió a la Ley N° 19.083, del año 1992. De este crédito, se indica que la actora realizó pagos, quedando un saldo neto de 72.1 UTM al año 1994, que fueron reprogramados conforme a la Ley N° 19.287, por el saldo de la deuda del Crédito Fiscal Ley N° 19.083 y Crédito Universitario, suscribiendo consecuentemente el pagaré con fecha 01 de agosto de 1994, por un monto de 72,1 UTM.

Se agrega que, a partir del año 1995, la requirente debió iniciar el pago del Crédito Universitario, y que este crédito al día de hoy presenta un saldo de cuotas por un monto de 221,5 UTM. Y se indica que en cuanto a los pagos registrados hasta el momento, por parte de la recurrente, estos asciende a un monto de 185,6 UTM, pagos que se han materializado por medio de retención de su devolución de impuestos, por parte de la Tesorería General de la República, retenciones efectuadas desde el año 2005 hasta 2022, en periodos discontinuos, sin registrar retención de devolución de impuestos en los periodos de años 2006 a 2008 y 2015 a 2018; y se afirma que en lo que respecta a la retención 2023, la deuda en mora del Crédito Universitario Ley 19.287 fue informado a Tesorería General de la República, previa notificación en Diario La Nación Online, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 19.989.

Por otro lado, afirma el Servicio de Tesorerías que en la especie no se vulnera de modo alguno el artículo 19 N°s 2 y 3 de la Constitución, desde que la actuación de la Tesorería General de la República se funda en una facultad legal, que determina, además, las condiciones y requisitos que deben seguirse para realizarla, sin que el Servicio haga uso del ejercicio de una facultad jurisdiccional ni menos de un proceso.

La requirente, además, ha tenido la oportunidad de presentar sus descargos y de hacer valer sus medios de defensa ante el Administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario en la forma dispuesta en el Reglamento.

En fin, se constata que en el caso sublite la requirente no ha sido diligente para adoptar las medidas pertinentes para solucionar su obligación con la Universidad o el Fondo, ya que hablamos de que sólo la TGR ha retenido su devolución de impuesto desde el año 2009 en adelante, además que del propio informe de la Universidad puede acreditarse que la requirente no ha hecho ningún pago de manera directa. En fin, los pagos que ha hecho la Tesorería no son voluntarios y en su mayoría son bajos en relación con la deuda que la actora registra.

Luego, y constatándose que la requirente nunca ha pagado directamente la deuda, es evidente que el incremento de la deuda que acusa por la requirente como



injustificado y desproporcionado, teniendo presente las normas legales que fijaron las condiciones cuando ella aceptó su financiamiento, se debe justamente a esta circunstancia, que no puede desatenderse en el análisis jurídico y constitucional del artículo 15 de la Ley N°19.287.

A mayor abundamiento, se afirma por la requerida que los intereses moratorios en este caso no revisten el carácter de una sanción que opera de pleno derecho, sin herramientas que permitan solucionarlo, añadiendo que esta Excelentísima Magistratura ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias oportunidades respecto de los intereses penales moratorios, por ejemplo en el fallo Rol N° 2489-2013, los que han sido dispuestos por el legislador en diversas materias no solo fiscales o Tributarias, sino en general, para garantizar el cumplimiento de obligaciones relevantes; y sin que se avizore en la especie ninguna de las infracciones constitucionales que se pretenden.

A fojas 329, rola un téngase presente de la requirente, en que se indica que la requerida en varias oportunidades califica el actuar de su representada (“no ha sido diligente”⁴, “negligente”⁵, “busca justamente aprovecharse del incumplimiento de las mismas”⁶) pero eso no guarda relación alguna con el libelo intentado, que se ha formulado ante la severa inconstitucionalidad en la aplicación de las dos normas impugnadas, que han permitido que una persona que se obligó al pago de 72,1 U.T.M. hace 30 años, al día de hoy ya haya pagado más de dos veces aquel monto, y aún le reste por pagar por más de 3 veces la cantidad indicada.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 29 de septiembre de 2023, a fojas 332, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 23 de noviembre de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

I. GESTIÓN PENDIENTE Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO.

PRIMERO: Acciona ante esta Judicatura Constitucional Mirtha Beatriz Casas Mayorga solicitando se declaren inaplicables por inconstitucionalidad -en la gestión pendiente de la que es parte- los artículos 15 de la Ley N° 19.287, que modifica la Ley N° 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario, y 1° de la Ley N° 19.989, que establece facultades para la Tesorería General de la República y modifica la Ley N° 19.848 sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario.

Los hechos que dieron origen a la gestión en la que incide el requerimiento, se vinculan con la obtención de Crédito Fiscal y Crédito Universitario para el financiamiento de la carrera de Servicio Social de la requirente por un total de 77,51 UTM, para luego de realizarse algunos pagos quedar un saldo neto de 72,10 UTM al



año 1994. Luego de que la srta. Casas Mayorga se acogiera a reprogramación conforme a lo dispuesto en la Ley N° 19.287 por el saldo de la deuda por concepto de los referidos Crédito Fiscal y Crédito Universitario, suscribió un pagaré en favor de la Universidad de la Frontera (fs. 353), en el que declara deber a la Universidad la cantidad de 72,1 UTM, con un interés corriente anual de un 2%, más el interés penal establecido en el art. 15 de la Ley N° 19.287 en caso de no pago, por el financiamiento de los aranceles de matrícula de los años 1983 a 1988.

En ese contexto, la requirente recurrió de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco, exponiendo que hasta el año 2022 la Tesorería General de la República ha retenido su devolución de impuestos por la suma de 164,6 UTM por concepto de esa deuda, la cual, según el CRUCH, ascendería a 222,64 UTM (fs. 349). Dicha acción la fundó en la supuesta amenaza arbitraria a los derechos de igualdad ante la ley y de propiedad por la retención de la devolución de impuestos para el proceso de declaración de renta 2023, solicitando que se ordene a la recurrida a abstenerse de retener el dinero de la devolución de impuestos para el pago de la deuda por concepto de Fondo de Deuda Solidario de Crédito Universitario.

SEGUNDO: En cuanto al conflicto constitucional planteado en estos autos, la requirente sostiene que la aplicación del artículo 15 de la Ley N° 19.287 afecta, por una parte, su derecho al debido proceso, por cuanto el interés que consagra la norma constituye una sanción o pena que opera por el solo ministerio de la ley, sin trámite alguno previo, lo que le impide impugnar la sanción. Por otra parte, afirma que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma la pone en una situación de notoria desigualdad frente a cualquier otro deudor de impuestos o derechos fiscales, ya que la deuda fue establecida en UTM, unidad económica que se expresa en pesos, que se actualiza permanentemente por el IPC, imponiendo, por lo tanto, intereses respecto de una obligación ya reajustada.

Respecto al artículo 1 de la Ley N° 19.989, estima que su aplicación transgrede el debido proceso porque la retención que practica la Tesorería General de la República no reviste en ningún caso un procedimiento racional y justo, añadiendo que en su calidad de deudora no puede siquiera acceder a una liquidación o detalle del crédito. Asimismo, esgrime que afectaría su derecho a la igualdad ante la ley en relación con otros deudores de derechos fiscales o impuestos, quienes pueden conocer en detalle a cuánto asciende lo adeudado.

TERCERO: Antes de analizar el fondo de los reproches formulados por la requirente, cabe tener presente, en primer lugar, que esta Magistratura se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley N° 19.989 impugnado en estos autos, habiendo sido acogidos los requerimientos respectivos en ocho oportunidades, en general por mayoría de votos (STC roles Nos. 808, 1393, 1411, 1429, 1437, 1438, 1449 y 1473), y rechazados en diez ocasiones (STC roles Nos. 1486, 2066, 2301, 2727, 2865, 2866, 3594, 3772, 11.153 y 11.459). Mientras tanto, respecto del artículo 15 de la ley 19.287 no existen pronunciamientos de este Tribunal en sede de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Respecto a los fallos estimatorios de inaplicabilidad del art. 1° de la Ley N° 19.989, resulta útil recordar que la doctrina sustentada por el primero de ellos (STC Rol N° 808) -y a la cual se ajustaron los siguientes de esa índole- giró en torno a la falta de dictación del reglamento a que alude dicho precepto como normativa que debía establecer garantías para proteger los derechos de los obligados al pago de crédito universitario. Esa ausencia llevó a la citada sentencia a sostener que tal



disposición no permitía al afectado defenderse ante un tribunal de justicia o ante la Tesorería General de la República sino que sólo a través de la prueba del pago de la deuda, lo cual no tenía sustento racional.

La antedicha jurisprudencia cambió a partir de la sentencia Rol N° 2066, de 5 de junio de 2012, dictada con posterioridad a la entrada en vigencia el reglamento de la Ley N° 19.989, normativa que fuera aplicada en la gestión judicial que dio origen al requerimiento respectivo. Pues bien, varios de los argumentos que se dieron en esa oportunidad serán recogidos en esta sentencia, la cual no sólo afirmará la constitucionalidad del referido art. 1° de la Ley N° 19.989, sino que, asimismo, del art. 15 de la Ley N° 19.287, también impugnado en esta ocasión.

CUARTO: Además, previo a hacernos cargo de los argumentos de la requirente, esta sentencia considera necesario dar algunas luces acerca del crédito universitario y de las características y objetivo de los preceptos legales cuestionados, como se expondrá a continuación.

II. LAS AYUDAS PÚBLICAS PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS.

QUINTO: El crédito universitario, del cual la requirente gozó durante su educación superior, es un beneficio establecido por la ley constitutivo de una actividad de fomento, actividad de esa índole que, en términos generales, se conforma por *“todas aquellas medidas de los poderes públicos que tienen por finalidad estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre un interés público”* (Sánchez Morón, Miguel (2013), *Derecho Administrativo, Parte General*, 9° edición, Ed. Tecnos, Madrid, p. 796), dentro de las cuales se encuentran las denominadas por la doctrina española *“ayudas públicas”*- carácter que específicamente tiene el crédito de que se trata-, las cuales consisten en una *“aportación dineraria con cargo a fondos públicos realizada a favor de personas públicas o privadas, sin contraprestación directa por quien la recibe y para fines de interés público”* (Sánchez Morón, ob. cit., p. 800).

SEXTO: Al examinar asimismo la naturaleza de esta “ayuda pública” y el objetivo que persiguió nuestro legislador con su establecimiento, cabe tener presente que ella encuentra su fundamento constitucional en el artículo 19, N° 22, de la Carta Fundamental, disposición que, luego de asegurar a todas las personas el derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, dispone, en la primera parte de su inciso 2°, que excepcionalmente “sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a unos u otras”.

La Constitución permite entonces que el Estado pueda discriminar en el trato económico respecto de las específicas situaciones a que se refiere. En efecto, “[r]azones de política económica o de fomento de actividades pueden llevar al Estado a establecer ciertos tratos especiales a favor o en perjuicio de un área o sector de la economía. Como estas discriminaciones son la excepción, la Constitución las sujetó a estrictos requisitos” (STC Rol N° 1295, c. 88°), determinando la disposición constitucional en forma precisa las medidas a través de las cuales el Estado puede



actuar, pero con el límite de que, en virtud de ellas, no se puede llegar a discriminar arbitrariamente y de que tales beneficios sólo pueden ser establecidos por ley.

Cuando se trata del establecimiento de este tipo de trato especial, como es el crédito universitario, lo que se busca es que “[e]l Estado, sin utilizar la coacción, es decir, sin mandar ni imponer, ni crear servicios, proteja, promueva, estimule y oriente la actividad económica para que se entreguen o produzcan ciertos bienes o servicios que se consideran necesarios para la sociedad (Ariño, Gaspar, (1999), *Principios de derecho público económico*; Editorial Comares; Granada, pp. 289-290)”, señalando asimismo que “las medidas a través de las cuales el Estado puede actuar son los “beneficios directos o indirectos” y los “gravámenes especiales”. Como se observa, no se utiliza aquí por la Constitución conceptos precisos sino expresiones técnicas y genéricas. Con ello se buscó “ser breve y permitir a los organismos destinados a interpretarla una adaptación adecuada” (Evans de la Cuadra, Enrique, (1999), *Los derechos constitucionales*; Tomo III, Editorial Jurídica, pág. 213). Será el legislador, entonces, quien irá definiendo, en cada caso, en qué consisten estas medidas. No quiso el constituyente utilizar expresiones que limitasen la creatividad de la ley. Será cada norma legal la que las irá configurando, de acuerdo a las necesidades de política económica que pueda demandar la sociedad en un momento determinado. Pero, claramente, se distingue entre medidas favorables (los beneficios) y medidas desfavorables (los gravámenes). En ambos casos, el legislador queda facultado para establecer una relación jurídica, con derechos y obligaciones recíprocas, entre el órgano encargado de materializarlas y el privado que las recibe o soporta. El régimen jurídico que normará dicha relación tendrá un componente de derecho público y, por tanto, de contenido obligatorio e indisponible, y otro libremente pactado” (STC Rol N° 1295, c. 89°).

Aquella parte del inciso 2° del artículo 19 N° 22 de la Constitución que expresa que una ley común puede autorizar un trato diferenciado en favor de un “sector”, conduce a entender que tales beneficios “[s]ean determinados y no genéricos o vagamente aludidos, y que favorezcan a sectores de la población que los merezcan o los necesiten por la condición en que se hallan. Por ejemplo, en este grupo pueden ser incluidos los miembros de la juventud y de la tercera edad en ligamen con el acceso a la enseñanza y las acciones de salud, respectivamente” (Cea Egaña, José Luis (2023), *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, 4° edición, Ediciones UC, p. 665).

SÉPTIMO: Pues bien, consistiendo el crédito universitario en un sistema de ayudas públicas que beneficia a los estudiantes con el objeto de financiar estudios terciarios y con ello acceder a la educación, ha sido implementado por el legislador desde que se estableciera en el año 1981.

En efecto, se trata de un beneficio directo que favorece a un sector, como es el de los alumnos que cursan la enseñanza universitaria y que cumplan con los requisitos que señala la ley, en búsqueda de satisfacer el mandato amplio que tiene el Estado de “asegurar el derecho de las personas de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (artículo 1°, inciso final, de la Carta Fundamental) a través de garantizar el derecho a la educación que asegura la Constitución a todas las personas en el numeral 10 de su artículo 19.

El referido crédito está diseñado además para lograr la solidaridad en materia educacional de acuerdo con determinados imperativos constitucionales. Como expresara la STC Rol N° 2066, “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” (c. 9°).

Como contrapartida a este sistema de financiamiento solidario, la retención que regula el precepto legal impugnado del Art. 1° de la Ley N° 19.898 busca establecer un sistema de cobro eficaz, en atención al interés público involucrado, que se expresa, por una parte, en el propósito estatal de que las personas de escasos recursos puedan estudiar en la educación superior y en el aseguramiento de que los retornos de este crédito se destinen al mismo propósito, y por otra parte, en incentivar el cumplimiento de la obligación que ellas asumen para lo cual, entre otros mecanismos, se establece el interés penal moratorio contemplado en el art. 15 de la Ley N° 19.287.

OCTAVO: Este sistema de ayudas públicas ha pasado por distintas etapas.

Así, el primer régimen relativo a préstamos para la educación superior fue consagrado por el DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, que establecía normas sobre “crédito fiscal universitario”. Dicho régimen vino a sustituir el sistema anterior de financiamiento universitario, de “arancel diferenciado” (Decreto Ley N° 3.170), creando un financiamiento mixto a través del presupuesto del Estado y de los ingresos propios de las universidades a título de aranceles y matrículas de los alumnos. El reglamento de dicho cuerpo legal se contuvo en el DS N° 720, de 1982, del Ministerio de Educación. Tal 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 de la universidad o desde que el alumno hubiere abandonado sus estudios (artículo 11). Luego de este plazo de gracia, el deudor tenía un plazo de 10 o 15 años, dependiendo del monto del crédito efectivamente gozado, para pagar su obligación 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 reconociera su obligación (artículo 14).

El “crédito fiscal universitario” fue sustituido por el sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario regulado por la Ley N° 18.591, de 1987, con las modificaciones introducidas por las leyes N°s 19.287, 19.848, 20.027, 20.572 y 20.634, siendo complementada dicha ley por el D.S. N° 938, de 1994, del Ministerio de Educación -modificado en dos de sus normas por el DS N° 214, de 07 de Febrero de 2023-, 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. El mencionado Fondo es un patrimonio especial creado por la ley, cuya existencia es paralela al patrimonio de cada una de las universidades que integran el Consejo de Rectores, destinado al otorgamiento de créditos a sus respectivos 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 en el que acepta su obligación de pagar el crédito, como contrapartida al servicio educacional que recibe (artículo 6° de la Ley N° 19.287).

NOVENO: En cuanto a sus características propias, como indicó esta Magistratura “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” (STC Rol N° 11.153, c. 16°).

En efecto, se trata de un crédito “subvencionado” porque otorga varias garantías al deudor. Desde luego, la Ley N° 19.287 le concede un plazo de “gracia”, de dos años después de egresado, para que reúna los fondos necesarios para comenzar a pagarlo (artículo 7°); limita la cantidad de dinero que debe pagar anualmente el deudor, ya que no asciende a más del 5% de lo que haya obtenido como ingreso el año anterior. Asimismo, 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 haya hecho exigible, a menos que su deuda acumulada haya sido superior a 200 UTM, en cuyo caso el plazo será de quince años (artículo 8°); si el deudor terminó su carrera profesional y estudia un postgrado, puede suspender el pago (artículo 8°); 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); en todo caso el deudor puede novar la deuda (“repactarla” o “reprogramarla”), en orden a lograr su cómodo cumplimiento (artículo 12); el administrador de cada Fondo –es decir, cada una de las universidades– debe extender un certificado de extinción de la deuda, sea por pago u otra causa (artículo 14); las nóminas de deudores son públicas (artículo 15). De acuerdo con el artículo 1° transitorio de la Ley 19.287, de 1994, los deudores del Crédito Fiscal Universitario –o sea, del obtenido entre 1981 y 1988– podían repactar sus deudas de acuerdo con el nuevo sistema, gozando de nuevos plazos de gracia y extendiéndose hasta en diez años el plazo para pagar.

En 1991 ya la Ley N° 19.083 había otorgado a los deudores la posibilidad de convenir con cada uno de los Fondos “novaciones” (reprogramaciones o repactaciones) de sus créditos. Después la Ley N° 19.848, de 2002, facultó a los deudores de los Fondos Solidarios, es decir, a 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 podían establecer hasta 10 cuotas anuales para cumplir con la obligación, es decir, diez años más a los originales y a los repactados previamente (artículo 4°). Además, la obligación 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 para 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). En fin, la Ley N° 20.572 dispuso que los deudores que se encontraban en mora al 30 de junio de 2011 y que no se hubieren acogido a ninguna reprogramación anterior, podían reprogramarlas de acuerdo con las bases que señala la propia ley.

III. LA RETENCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS.

DÉCIMO: En 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.

DÉCIMO PRIMERO: La mencionada norma tuvo por objeto consagrar un sistema expedito de recuperación de la ayuda estatal, que se realiza en tres etapas, descritas en el DS N° 297 del Ministerio de Educación, que contiene el Reglamento que fija el procedimiento para retención de la devolución del impuesto a la renta por parte de la Tesorería General de la República.

En primer lugar, se notifica al deudor sobre su calidad de moroso y de la eventual retención que puede hacer la Tesorería.

Luego, en una segunda etapa, la Tesorería General de la República retiene la devolución de impuestos. 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 con unas nóminas que, como se verá, son públicas.

Finalmente, en una tercera etapa, se transfieren los fondos retenidos al acreedor.

DÉCIMO SEGUNDO: 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 consagra: la Tesorería General de la República no es acreedora, sino que simplemente es una recaudadora. En efecto, la Tesorería debe enterar los dineros retenidos al administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario –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 de la administradora del Fondo respectivo



(su acreedor). Si obtiene por parte de la universidad 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 por tratarse de pagos largamente postergados, por la cantidad de beneficios que se han establecido para su pago y porque, 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).

DÉCIMO TERCERO: Si el sistema de ayudas públicas para la educación superior que crearon las leyes de Crédito Universitario constituye un crédito especialísimo que se halla compuesto por la serie de beneficios o privilegios para el estudiante de que ya dimos cuenta, como contrapartida, las entidades acreedoras también gozan de ciertas prerrogativas para el cobro. Dentro de esas prerrogativas se enmarca la retención que puede efectuar la Tesorería General de la República.

Por lo tanto, 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.

DÉCIMO CUARTO: Como ya se expresó, debe resaltarse que la Tesorería General de la República, requerida en autos, actúa sólo como recaudadora, no es acreedora original ni actual, desde que ni la ley, ni acto alguno la han transformado en acreedora. No operó en este caso entonces una novación legal u otra modificación subjetiva de la obligación. Lo que establece la norma impugnada es una mera diputación para el cobro (artículos 1576 y 1632 del Código Civil). El acreedor sigue siendo el administrador del 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 se hiciera valer la extinción de la deuda por otras causas ante dicho ente. Las excepciones sustantivas 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, y no ante la Tesorería. Si no lo hubiera dicho expresamente, sencillamente ninguna excepción sería admisible.

IV. LA APLICACIÓN DEL ART. 1° DE LA LEY 19.287 NO AFECTA LOS DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y DE IGUALDAD ANTE LA LEY.

DÉCIMO QUINTO: La requirente sostiene que la retención que practica la Tesorería General de la República de los dineros que le informa otra entidad (el administrador del Fondo de Crédito Universitario) no reviste, en ningún caso, ni la apariencia de ser un procedimiento racional y justo (fs. 12). Esta sentencia rechaza tal impugnación por cuanto la norma impugnada no infringe las garantías a que alude el inciso 6° del numeral 3 del artículo 19 porque la requirente puede emplear, tanto antes como después de aplicada la retención, mecanismos de tutela tanto en sede administrativa como judicial.

DÉCIMO SEXTO: Al respecto cabe señalar, como indicó la STC Rol N° 11.153 (c. 20°), que el sistema diseñado por el precepto impugnado ofrece varias garantías a los deudores.



Primero, como ya se expresó, la Tesorería actúa como mero ente “recaudador”, pues la deuda no es con el Fisco, sino como la misma norma legal expresa, con “la entidad acreedora”, cual es el “administrador del fondo solidario de crédito universitario respectivo”. Ello explica que, si el deudor paga o extingue su obligación por otra causa, debe hacerlo ante el respectivo acreedor y no ante la Tesorería.

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

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

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

DÉCIMO SÉPTIMO: No es éste un caso en que la Tesorería imponga unilateralmente su interés propio a un ciudadano, pues, ante todo, 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.

En efecto, de acuerdo al Reglamento que fija el procedimiento para retención de la devolución del impuesto a la renta por parte de la Tesorería General de la República, contenido en el Decreto N° 297, de 7 de agosto de 2009, del Ministerio de Educación, la referida nómina incluye los montos del crédito que se encontraren vencidos e impagos, debiendo constar la información de manera desagregada por deudor, e incluye sus reajustes a intereses calculados al día de la remisión del listado (artículo 4°); tal nómina debe estar a disposición del público en las dependencias del respectivo administrador, debiéndose además notificarse a los deudores que serán sujetos a retención de impuestos por su deuda; una vez notificado, el deudor tiene 10 días para solicitar al Administrador que aclare su situación en aquellos casos en que éste considere que, o bien ha operado algún modo de extinguir las obligaciones, o bien el monto que se consigna como adeudado no es correcto, sin perjuicio de que el deudor ejerza las demás acciones y recursos que disponga la ley (artículo 6° a 11).

Finalizado el proceso de reclamo ante las universidades administradoras de los Fondos, antes del 30 de marzo del año respectivo, estas deben remitir al Ministerio de Educación una nómina consolidada de los deudores del crédito y de los montos impagos para que éste verifique que contiene las menciones que exige el reglamento, que se haya notificado al deudor y que, en caso de solicitud de aclaración, se haya resuelto y notificado la respectiva resolución. De cumplirse esos requisitos, el Ministerio emite un certificado que remite al Administrador del Fondo y envía copia a la Tesorería General de la República para que retenga los montos de los créditos con cargo a la devolución de impuestos. Si la nómina no cumple con los



requisitos o contiene errores u omisiones, el Ministerio de Educación debe comunicárselo al Administrador, el que debe rectificarlo dentro de dos días.

DÉCIMO OCTAVO: Por lo anteriormente expuesto, la norma impugnada parte de un supuesto: la requirente tuvo conocimiento previo y efectivo de la existencia de la deuda y su consecencial morosidad, con anterioridad a cualquier cobro.

Por lo tanto, la regla que cuestiona el requerimiento no es otra cosa que un mecanismo de cobro para quien, obviamente, ha sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones contraídas, al punto que, en el caso concreto de la requirente de inaplicabilidad, todos los pagos registrados sólo se han efectuado mediante el mecanismo de retención de su devolución de impuestos a la renta por parte de Tesorería. Lo anterior sin olvidar que la requirente ha tenido diversas oportunidades para reprogramar su deuda, pedir condonación y pagarla conforme a sus ingresos.

Es un hecho no controvertido que parte de los estudios universitarios de la requirente fueron financiados por el Estado y que ésta no ha pagado su crédito. Con su conducta está rompiendo una cadena solidaria que busca beneficiar a otros, pues el Fondo se constituye principalmente por las devoluciones que hacen los deudores, por lo que 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.

Cabe recalcar que la calidad de deudora de la requirente no era clandestina ni oculta, pues su estado de deudora morosa es público y notorio, desde que la ley y también el Reglamento establecen -desde el inicio, por lo demás, 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). Además, fue notificada de que se realizaría la retención.

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

Finalmente, también existe el 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.

VIGÉSIMO: No resulta suficiente, por otra parte, sostener que no es ajustado a la Constitución que la Tesorería cobre deudas de terceros frente a la información dada por un acreedor, como es la universidad que actúa como administrador del Fondo Solidario de Crédito Universitario.

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. Finalmente, como se ha dicho, se trata



simplemente de una retención para el pago de una obligación ajena, lo cual en ningún caso resulta contrario a la Carta Fundamental.

VIGÉSIMO PRIMERO: Siendo además la Tesorería un órgano de la Administración del Estado, la requirente posee todos los derechos que le otorga la normativa especial y la Ley N° 19.880, que recibe aplicación supletoria en la materia en virtud de su artículo 1º, para dirigirse en contra de su actuación. La citada Ley N° 19.880 establece un verdadero “debido proceso administrativo”, en ejecución del mandato del artículo 63, N° 18º, 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”. 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. La requirente goza de tales derechos, que son principios informadores del procedimiento administrativo. Si no ha ejercido los recursos administrativos pertinentes, eso no se traduce en una afectación de su derecho a defensa.

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

De hecho, nada impide que, si su derecho es efectivo, el deudor requirente ejerza las acciones judiciales pertinentes para que se le restituyan los dineros indebidamente retenidos. De tal modo, puede ejercer estas acciones y obtener una restitución completa, incluso después de que los descuentos o retenciones hayan ocurrido.

VIGÉSIMO TERCERO: 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 cancelar. En efecto, 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 les exime del triple de una deuda anual, como máximo, saldándose de ese modo el total del crédito.

VIGÉSIMO CUARTO: En suma, resulta claro que la aplicación del art. 1º de la Ley N° 19.989 no produce infracción al derecho a la defensa oportuna de la requirente ni a su derecho a un racional y justo procedimiento. La requirente, en la misma norma impugnada, así como antes y después de aplicada la retención, tiene



mecanismos de tutela tanto en sede administrativa como judicial. No es ante la Tesorería, en todo caso, donde debe clarificar su situación crediticia, pues ella no es la acreedora del préstamo.

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).

V. LOS INTERESES MORATORIOS DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY N° 19.287 NO AFECTAN EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO NI EL DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY.

VIGÉSIMO QUINTO: La requirente impugna además el artículo 15 de la Ley N° 19.287, en relación con el interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que retrase su cumplimiento de la obligación de pago anual a que se refiere la ley. Funda su reproche en que, por una parte, tal interés constituiría una sanción que opera por el solo ministerio de la ley lo cual infringiría su derecho a un debido proceso y, por otra parte, en que no existen sanciones como la que cuestiona respecto a otros deudores de derechos o impuestos fiscales, por lo que vulneraría asimismo su derecho a la igualdad ante la ley. Esta situación sería especialmente gravosa, indica, toda vez que la deuda fue pactada en UTM, por lo que se actualiza en forma permanente.

VIGÉSIMO SEXTO: Cabe anotar, en primer lugar, que la aplicación de intereses no constituye una pena o sanción como se afirma en el requerimiento, por lo que debe, desde ya, descartarse tal alegación para los efectos de dar por infringido el derecho al debido proceso.

En efecto, se entiende por interés, como lo ha definido la ley N° 18.010 (artículo 2°), “toda suma que recibe o tiene derecho a recibir el acreedor, a cualquier título, por sobre el capital”, configurándose una distinción entre intereses moratorios y compensatorios.

Los primeros tienen por fin indemnizar la mora. Dichos intereses se devengan ya sea por mandato de la ley –como lo disponen, por ejemplo, los artículos 53 del C. Tributario, 19 del DL 3500, 15 de la Ley 19.287, entre otros– o por estipulación de las partes. Este tipo de intereses persigue distintos objetivos. Por una parte, como evaluación anticipada de los perjuicios, permite al acreedor evitar cargar con la prueba de ellos en el juicio; por otra parte, constituye un incentivo al cumplimiento oportuno del deudor, lo que busca evitar el retardo del deudor.

A su vez, los intereses compensatorios constituyen la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien.

Mientras tanto, la sanción se ha entendido como “[l]a amenaza legal de un mal por la comisión u omisión de ciertos actos o por la infracción de determinados



preceptos” (Cabanelas de Torres, Guillermo (1983) *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L. p. 289) y, más específicamente, la sanción administrativa es “[u]n acto administrativo desfavorable, emitido por un órgano que ejerce potestades públicas administrativas, y aplicando a un particular, autoridad o funcionario, mediante un debido procedimiento, con la finalidad de reprimir o castigar una contravención normativa” (Enteiche, Nicolás (2014). Acerca de las sanciones administrativas en Chile. *Revista Actualidad Jurídica* N°29, p. 233).

En consecuencia, el interés que produce la mora en el pago de la deuda no constituye propiamente una sanción, ya que depende de la voluntad del deudor poner fin a ella a través del cumplimiento de su obligación de cancelarla. El interés que se le cobre por no hacerlo oportunamente busca tanto desincentivar la mora, para que el valor adeudado no siga aumentando, como resarcir el daño que produce la demora al acreedor.

El guarismo de 1% que contempla el precepto impugnado constituye entonces un interés moratorio.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Debe distinguirse el interés moratorio del reajuste, fijándose este último a través de una cláusula de estabilización, en este caso a través de la UTM.

El reajuste permite mantener en el tiempo el valor de lo debido, pues “[c]onstituye una modalidad propia de las obligaciones de dinero en virtud de la cual el mismo capital original se expresa en una nueva suma numérica para mantener idéntico poder adquisitivo al que tuvo al momento de la entrega del dinero” (Niño Tejeda, E., (1995), “La reajustabilidad”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XVI, p. 266)

VIGÉSIMO OCTAVO: Pues bien, para desestimar los reproches de la actora en este punto debe tenerse presente que, como expusiera la parte requerida en su traslado, si la requirente reprograma su deuda en virtud de lo que establece el artículo 17 bis de la Ley N° 19.287, puede acceder a una condonación de hasta un 80% de los intereses penales. Para acogerse a dicha norma, los deudores deben realizar un pago inicial del todo o de parte del saldo de capital más los intereses adeudados, sin contar los intereses penales, y se les condonarán estos últimos en la misma proporción que el porcentaje de la deuda que inicialmente paguen, menos un 10%. Con todo, esta condonación en ningún caso podrá exceder del 80% de los intereses penales ni ser inferior al 20%.

VIGÉSIMO NOVENO: Por lo anteriormente expuesto, no se advierte que estemos frente a una “sanción absolutamente desproporcionada y abusiva” (fs. 11) como sugiere la requirente.

TRIGÉSIMO: Finalmente, debe también descartarse la presunta afectación al principio de igualdad ante la ley como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley N° 19.287, la que funda la requirente en la no existencia de intereses aplicables a otros deudores de derechos o impuestos fiscales.

TRIGÉSIMO PRIMERO: Al efecto, cabe tener presente que para examinar la constitucionalidad de un precepto en clave de igualdad es necesario que se invoquen situaciones jurídicas homogéneas o comparables.

En la especie, la requirente solo afirma que no existen otros intereses como el contenido en el precepto impugnado con respecto a otros deudores de derechos o impuestos fiscales, lo que, además de no ser cierto, no es una comparación legítima, pues omite que el crédito del cual goza la requirente no se rige por las normas del derecho común, sino que, por un estatuto de excepción, propio de un régimen público de fomento y ayuda. Sólo 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 la requirente, es la que establece el mecanismo de cobro.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: No se puede olvidar que nos encontramos ante un crédito impago excepcionalísimo caracterizado por contener considerables privilegios que han favorecido a la requirente. Incluso 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.

TRIGÉSIMO TERCERO: Por último, los reproches formulados en el libelo respecto a la falta de información del detalle del crédito es una cuestión de mera legalidad y no de constitucionalidad, por lo que no corresponde que sea conocido y resuelto por esta Magistratura, pudiendo reclamar de ello ante la universidad administradora y acreedora correspondiente.

TRIGÉSIMO CUARTO: Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

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

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIASE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento deducido, atendidas las siguientes consideraciones:

1°. Que, doña Mirtha Casas Mayorga requiere la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 15° de la Ley N°19.287 y 1° de la Ley N°19.989, por considerar que la aplicación de estas normas jurídicas en la causa rol N°4240-2023 de la Corte de Apelaciones de Temuco, caratulados “Casas/Tesorería General de la República” contraviene los numerales 2° y 3° inciso quinto, ambos del artículo 19 constitucional;



2°. Que, la gestión pendiente tiene su origen en un recurso de protección interpuesto por la requirente por la amenaza de la próxima retención de la devolución de impuestos a la renta por parte de la Tesorería General de la República, específicamente de los montos informados por la Universidad de la Frontera, como impagos, pero que, a juicio de la requirente han sido solucionados con creces. Así lo expresa en el libelo a fojas 5 *“Con el devenir de los años, mi representada fue pagando el crédito, algunas veces directamente y otras mediante la retención de su devolución de impuestos”*, agregando *“cada año la deuda crece y crece, aun cuando ya conste que doña Mirtha Casas ha pagado más de dos veces el total de la deuda originalmente pactada, y aún le restaría por pagar más de tres veces el total de la misma deuda”* (fs.08);

De los sistemas de financiamiento en la Educación Superior, en cuanto beneficios socio económicos estatales: Becas, Créditos y Gratuidad

3°. Que, el Ministerio de Educación contempla una amplia gama de beneficios estatales disponibles para la educación superior, tanto de becas como de créditos; para acceder a ellos existiendo ciertos criterios definidos previamente por Mineduc, en relación con requisitos académicos y socio económicos de los alumnos postulantes a ellos.

Además, a contar del año 2018, con la dictación de la Ley N°21.091 se establece el sistema de gratuidad en la educación superior, en virtud de la cual, las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, que cumplan con los requisitos legales, podrán acceder al financiamiento institucional para la gratuidad. De esa forma, deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo a la condición socioeconómica que la ley dispone, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en ella;

4°. Que, los antedichos beneficios denominados créditos universitarios constituyen ayudas públicas para los estudiantes; dentro de ellos están el crédito con aval del Estado, más conocido como CAE y el fondo solidario de crédito universitario.

El Fondo Solidario es el crédito que se otorga a los alumnos de las universidades del Consejo de Rectores, que por razones socioeconómicas se ven impedidos de pagar en forma total o parcial el arancel de la carrera que cursan. El fondo solidario de crédito universitario es un patrimonio especial que la ley crea, paralelo a cada una de las universidades que integran el Consejo de Rectores. El Fondo está compuesto por los créditos adeudados por los beneficiarios, los pagarés que se otorgue, los recursos de la ley de Presupuestos y donaciones (Ley N°18.591);

Por su parte, los créditos con garantía estatal son otorgados por instituciones financieras, que cuentan con una garantía de financiamiento que otorga el Estado a los créditos para financiar estudios superiores otorgados por entidades bancarias a aquellos alumnos que reúnen ciertos requisitos;

Caso Concreto

5°. Que, la requirente es Trabajadora Social, nueva denominación de los Asistentes Sociales, conforme lo dispuso la Ley N°20.054, desde el año 1988, título profesional otorgado por la Universidad de la Frontera, siendo beneficiada con el



fondo solidario de crédito universitario, en virtud de lo cual suscribió con fecha 1 de agosto del año 1994, un pagaré (fs.24) formulado en los siguientes términos:

“debo y pagaré a la Universidad de la Frontera, a su orden o a sus cesionarios, la suma de 72.10 unidades tributarias mensuales”.

Ello, al acogerse a reprogramación de conformidad a lo dispuesto en la Ley N°19.287, norma que en su artículo 6° establece *“Al tiempo de otorgarse un crédito, las partes suscribirán un convenio que exprese el compromiso del alumno de retribuirlo (...)”.*

En el numeral 2° del pagaré se indica que se devengará, además, un interés equivalente a un 2% anual sobre el capital reajustado, cuestión que fue modificada por la ley N°20.572, de 2012, correspondiendo en la actualidad a un interés anual de un 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase el cumplimiento del pago anual de la deuda;

6°. Que, según constancia de fecha 02.06.2017 de la Universidad de la Frontera, que rola a fojas 25, documento en que se indica que Mirtha Casas Mayorga es deudora de esta institución desde el año 1991, por concepto de Crédito Universitario Ley 19.287 y ha pagado a la fecha un valor de 175.92948 UTM.

“Su deuda inicial a comienzo del cobro por crédito repactado, año 1994, era de 72.1000 UTM.

A la fecha registra una deuda en mora 189.49828 UTM.;

7°. Que, con motivo de la declaración de renta para el año tributario 2024, la requirente estima que Tesorería retendrá la devolución de impuestos para el pago de la deuda morosa de 222,64 U.T.M, de acuerdo a lo informado por el Consejo de Rectores respecto del año 2023.

Por tal motivo, con fecha 04.05.2023 la requirente recurre de protección en contra de la Tesorería General de la República alegando que la retención de la devolución de impuestos para el proceso de declaración renta 2023 constituiría una amenaza arbitraria a los derechos de igualdad ante la ley y propiedad de la recurrente. La Corte de Apelaciones conoce de esta causa bajo el rol N°4240-2023, haciendo lugar a la orden de no innovar sólo en cuanto se dispone que el recurrido deberá retener los fondos provenientes de la devolución de impuestos a la renta, hasta total tramitación y fallo del presente recurso.

Con fecha 20.06.2023 Tesorería evacúa informe señalando que, en el presente proceso, la Universidad de la Frontera informó una deuda por crédito universitario por un monto de 221,56848 UTM, motivo por el cual el 09.05.2023, el Servicio de Tesorería procedió a retener y compensar la suma de \$2.342.363. Cuestión que la requirente desconocía al momento de recurrir de protección, por no haber sido notificada de ello (fs.329), lo que reafirma la forma automática y sin forma de juicio de la referida retención.

El procedimiento se encuentra suspendido por resolución de fecha 07.08.2023 de esta Magistratura Constitucional;

Normas jurídicas objetadas



8°. Que, la Ley N°19.287 modifica la Ley N°18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario, en su artículo 15 regula los casos de incumplimiento del pago anual de créditos universitarios en que se devengará un interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase el cumplimiento y; el administrador general del fondo de la institución de educación superior procederá al cobro ejecutivo del mismo.

Por su parte, la ley N°19.989 confiere facultades a la Tesorería General de la República y modifica la ley N°19.848, sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario. En su artículo 1° se faculta a la Tesorería para retener de la devolución anual de impuestos a la renta que correspondiere a los deudores del crédito solidario universitario, los montos impagos, según informe la entidad acreedora, en este caso la Universidad de La Frontera;

9°. Que, la TGR ha retenido devoluciones anuales de impuestos que pertenecen -en propiedad- a los contribuyentes sobre la base de que los afectados serían deudores de crédito universitarios, aplicando sin más trámite el artículo 1° de la Ley N°19.989.

Ello con la sola información que le proporcionaron los organismos administrativos, y sin que aparezca que les hayan brindado una oportunidad 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 (STC Rol N°3594, c.6);

Esta Magistratura ha conocido de impugnaciones similares

10°. Que, cabe recordar que este Tribunal se ha pronunciado en numerosas oportunidades respecto al artículo 1° de la Ley N°19.989, acogiendo (STC Roles N° s 808, 1411, 1437, 1438, 1393, 1473, entre otras) como rechazando (STC Roles N°3594, 3772, 11153, 11459, entre otras) los requerimientos de inaplicabilidad.

De igual manera, en relación a los intereses moratorios tiene jurisprudencia relevante al respecto, la que se tendrá presente para resolver del presente conflicto de constitucionalidad;

Se vulnera la garantía del artículo 19 N°2 Constitucional

11°. Que, la requirente explica en el libelo que se genera una situación de notoria desigualdad frente a cualquier otro deudor de impuestos o derechos fiscales, pues la sanción es absolutamente desproporcionada y abusiva expresando que “se imponen intereses respecto de una obligación ya reajustada, lo que ha llevado al extremo de que mi representada ha pagado más de dos veces el crédito, y aún le resta por pagar 3 veces su importe total.” (fs.11).

En relación al artículo 1° de la Ley N°19.989, considera que, ante la imposibilidad de conocer en detalle de la deuda con el Estado, se produce una desigualdad en relación a otros deudores de derechos fiscales o impuestos, como por ejemplo el procedimiento ejecutivo para el cobro de patentes por no aprovechamiento de los derechos de agua, en él es posible conocer en detalle a cuánto asciende la deuda de capital y a cuánto los intereses, que también son establecidos por ley;



12°. Que, a estos Ministros no les corresponde determinar el monto de la deuda, pero si es del caso considerar que el aumento de la deuda no es por hechos que le sean imputables al deudor.

El principio de igualdad ante la ley prohíbe todo privilegio en favor de una persona o grupo, como también la consagración de alguna diferencia arbitraria, sea por la ley o por alguna autoridad, entendiéndose por tal aquellas distinciones que carezcan de una justificación razonable.

Asimismo, es posible destacar que la igualdad en su faz de derecho “*garantiza la protección constitucional de la igualdad “en la ley”, prohibiendo que el legislador, en uso de sus potestades normativas, o cualquier otro órgano del Estado, establezca diferencias entre las personas y respecto de situaciones o finalidades que tengan una motivación, utilicen medios o bien produzcan un resultado de carácter arbitrario, pues el constituyente no prohibió toda desigualdad ante la ley, sino que se inclinó por establecer como límite a la arbitrariedad, prohibiendo toda discriminación arbitraria*” (Ver en este sentido STC Rol 3770-17, c. 28);

13°. Que, de conformidad a lo recién señalado, hay una desigualdad respecto del deudor de crédito de fondo solidario, el que se encuentra en una situación diferente y que, como previamente se ha señalado, ha tenido un cambio de circunstancias que no le son imputables.

Este Tribunal ha razonado en el siguiente sentido, al pronunciarse acerca de los intereses penales del artículo 53 del Código Tributario: “Si la igualdad ante la ley consiste en que sus normas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en la misma situación y, consecuentemente, distintas para aquellas que se encuentran en circunstancias diversas, el caso es que el Código Tributario debió distinguir entre los deudores que retrasan inmotivadamente el pago de los impuestos, de aquellos que lo difieren por efecto natural de controvertir las razones en las que reposa un acto administrativo de liquidación. Mientras que puede ser razonable aplicarles a los primeros una tasa como esa, por encontrarse en mora sin justificación, respecto a los segundos no lo es.” (STC Rol N°3440, c.5). Cuestión que resulta aplicable al caso de autos, en materia de intereses penales por incumplimiento en el pago del crédito del fondo solidario de crédito universitario.

En efecto, en el caso concreto, hay un acreedor privilegiado que no tiene que reclamar el pago del crédito ante los tribunales de justicia, pues de pleno derecho se generan intereses a su favor, en desmedro del deudor, quien con el paso del tiempo se agudiza su situación por el incremento inexorable de los intereses, situación que ocasiona una evidente contradicción de los preceptos legales censurados con la Carta Fundamental;

Se vulnera la garantía del artículo 19 N°3 Constitucional

14°. Que, la requirente sostiene que el artículo 15 de la Ley N°19.287 infringe la garantía del debido proceso, en cuanto no se funda en un proceso previo legalmente tramitado, pues el interés penal del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase su cumplimiento “constituye una sanción que opera por el solo ministerio de la ley, sin trámite alguno, impidiendo a mi representada impugna tal sanción, que en todo caso ya arrastra por más de una década” (fs.10).

De la misma forma, explica que el artículo 1° de la Ley N°19.989 infringe la referida garantía pues la TGR practica de forma automática la retención de los



dineros que le informa otro ente del Estado, lo que no reviste en ningún caso ni la apariencia de ser un procedimiento racional y justo (fs.12);

15°. Que, del conjunto de garantías constitucionales consagradas en el texto supremo una de ellas la constituye la obligación que se le impone al legislador de establecer siempre, esto es, sin ninguna excepción, un procedimiento y una investigación racionales y justos (artículo 19, N° 3, CPR) y que es sinónimo de la garantía del debido proceso, el que consiste en “la imperiosa necesidad de que el procedimiento cumpla con determinadas exigencias, con el propósito que el accionar del demandante, en este caso, no se torne ilusorio, y por tanto, en un estado de indefensión” (STC Rol N°5557, voto por acoger, c.6).

Por consiguiente, un proceso se estimará racional y justo si las reglas procesales que lo contienen permiten la defensa amplia en el juicio, tanto del actor como del demandado, en que puedan presentar e impugnar pruebas, promover incidentes, interponer recursos contra las resoluciones que les causen agravios, entre otros actos procesales. El proceso para que se ajuste a la exigencia constitucional tiene que respetar las garantías constitucionales, y el derecho a defensa constituye un elemento esencial en todo juicio (STC Rol N°14.018, disidencia c.11);

16°. Que, en síntesis, se cuestiona la existencia de una sanción o pena que opere por el solo ministerio de la ley, esto es, el interés del 1% por cada mes o fracción de mes en que se retrase su cumplimiento, como la competencia que detenta la Tesorería General de la República para disponer el acto de retención prevista en el artículo 1° de la Ley N° 19.989, es decir, la atribución para descontar automáticamente, sin que exista una oportunidad para alegar una justificación de relevancia jurídica, como es la prescripción extintiva de la pertinente obligación.

Esta Magistratura ha sostenido que no hay duda respecto de 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 inconstitucional es que las leyes no contemplen un procedimiento a incoarse con antelación, mediante el cual 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. (STC Rol N°3594, voto por acoger, c.3).

Continua señalando 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 la retención sin más antecedente que el solo mérito de la nómina de las deudas vencidas que le comunica la administradora respectiva (Artículo 13).

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 en cualquier modo sus derechos ya adquiridos” (STC Rol N°3594, c.4);



17°. Que, siguiendo con la sentencia rol N°3594 recién citada, 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 los hechos consumados -fait accompli- sus propias determinaciones, salvo los casos expresamente permitidos por la ley (artículo 7° de la Constitución Política) (...).

De modo que, aún 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;

18°. Que, para lograr la restitución de créditos estatales cuya existencia ha podido ser legítimamente controvertida, la autoridad universitaria 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;

19° Que, atendido el tiempo transcurrido entre el inicio de los estudios universitarios por parte de la requirente, y el cobro del crédito adeudado por tal concepto, podría por la vía administrativa solicitar al Tesorero General de la República cese en la retención de aquellas sumas que el Fisco tendría que devolverle en la operación renta 2024, basado, precisamente, en la época en que el crédito se hizo exigible, tiempo que ha excedido largamente la prescripción extintiva que requiere la ley civil, sin perjuicio de la acción tutelar intentada que constituye la gestión judicial pendiente;

20°. Que, por lo anteriormente señalado, estos Ministros estiman que la aplicación de las normas jurídicas objetadas producen efectos contrarios a la Constitución Política, en el caso concreto, motivo por el que están por acoger la acción de inaplicabilidad interpuesta.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y la disidencia, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.566-23 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señor Cristian Omar Letelier Aguilar y señor Nelson Roberto Pozo Silva.

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



06863518-5CE6-4E3A-AD22-D28ACC52A446

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.