

C.A. de Valparaíso

Valparaíso, once de junio de dos mil veintiséis.

Vistos:

A folio 1, comparece el abogado Alex Troncoso Araya, quien deduce acción de protección en favor de **Lisette De Jesús Retamal Silva** y en contra de **Tesorería General De La República** por el acto que considera ilegal y arbitrario, consistente en la inclusión de la actora en la nómina de deudores morosos y la consecuente activación del procedimiento de cobro compulsivo regulado en el Título V del Libro III del Código Tributario en el marco del expediente administrativo N°10046-2026, respecto de una obligación derivada del sistema de financiamiento con garantía estatal regulado por la Ley N°20.027, lo que estima vulnera sus derechos fundamentales garantizados en el artículo 19 N°1, 2, 3 y 24 de la Constitución Política de la República.

En cuanto a los hechos, señala que la recurrente mantiene una obligación derivada del sistema de financiamiento de educación superior regulado por la Ley N°20.027 y que, el 7 de abril de 2026, la Tesorería General de la República procedió a incorporarla en su nómina de deudores morosos, generando con ello un título ejecutivo por el solo ministerio de la ley conforme al artículo 169 del Código Tributario, dictándose mandamiento de ejecución y embargo en su contra dentro del expediente antes individualizado. Agrega que, a raíz de dicha incorporación, se encuentra expuesta a medidas tales como la retención de fondos y el embargo de cuentas bancarias, todo ello en circunstancias en que ya se encontraba vigente un procedimiento judicial de cobro ante los tribunales ordinarios por parte de la entidad bancaria acreedora, generando una situación de duplicidad de vías de ejecución respecto de una misma obligación.

Desde el punto de vista jurídico, sostiene, en primer término, que la nómina del artículo 169 del Código Tributario es un título ejecutivo de naturaleza estrictamente tributaria, cuyos elementos materiales —como la especificación del tipo de tributo, el número de rol y la orden de ingreso— resultan incompatibles con el Crédito con Aval del Estado, obligación de origen contractual documentada mediante pagaré. En segundo término, distingue entre título ejecutivo y procedimiento de cobro, señalando que si bien el Decreto Ley N° 1.263 y el DFL N° 1/1994 autorizan a la Tesorería a emplear los procedimientos del Código Tributario para ciertos créditos fiscales no tributarios, ello no la habilita para sustituir el título propio del crédito por la referida nómina. En tercer término, invoca el artículo 18 bis de la Ley N° 20.027, que remite al procedimiento ordinario de cobranza judicial como mecanismo aplicable, norma que, conforme a los principios de especialidad y temporalidad, debe primar sobre el régimen general del Código Tributario, en tanto constituye la norma específica y más reciente aplicable a la materia.

Finalmente, estima vulnerados sus derechos consagrados en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, a saber, el derecho de propiedad (N°24), al habilitarse una ejecución patrimonial sin base legal suficiente; el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales (N°3), al someterla a un órgano sin habilitación legal para ejecutar obligaciones regidas por la Ley N°20.027; la igualdad ante la ley (N°2), por aplicársele un régimen de cobro más gravoso que el legalmente previsto; y el derecho a la vida e integridad personal (N°1), al comprometerse su capacidad de satisfacer necesidades básicas propias y de su grupo familiar.

Pide, se declare ilegal y arbitraria la inclusión de la recurrente en la nómina de deudores de la Tesorería General de la República; se deje sin efecto dicha incorporación; se ordene a la recurrida abstenerse de continuar el procedimiento



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PXCDCKEVRXT

de cobro por la vía del Código Tributario; se disponga el alzamiento inmediato de todo embargo, retención de fondos u otra medida de apremio adoptada en virtud del acto recurrido, y se adopten las demás medidas que el tribunal estime necesarias para restablecer el imperio del derecho, con expresa condena en costas.

Acompaña documentos al recurso.

A folio 6, se concedió la orden de no innovar solicitada.

A folio 10, evacuó informe la **Tesorería General de la República**.

En primer lugar, plantea la inadmisibilidad del recurso, sosteniendo que la acción constitucional de protección es improcedente por no ser la vía idónea, toda vez que el legislador estableció un procedimiento especial, completo y reglado en los artículos 168 y siguientes del Código Tributario —en relación con los artículos 30 y 35 del Decreto Ley N°1.263, sede natural donde la actora ya compareció y opuso la excepción de no empecer el título contemplada en el artículo 177 N°3, la cual fue declarada inadmisibile por el Juez Sustanciador. Además, indica que el recurso resulta improcedente como mecanismo de impugnación contra resoluciones dictadas en un procedimiento especial de cobro pues el reproche no se dirige a una actuación material autónoma, sino a resoluciones emitidas en el marco de un expediente ejecutivo que contempla sus propios mecanismos de corrección e impugnación. Por último, por carecer la recurrente de un derecho indubitado preexistente al tratarse de una controversia jurídica compleja.

En cuanto al fondo, la recurrida argumenta que su actuación se ajusta estrictamente a derecho, sustentando su competencia en los artículos 30, 35 y 40 del Decreto Ley N°1.263, en el D.F.L. N°1 de 1994 y en la Ley N°20.027, normas que le encomiendan la cobranza judicial o administrativa de los créditos del sector público, cualquiera sea su naturaleza, mediante los procedimientos del Código Tributario.

Añade que el artículo 18 bis de la Ley N°20.027 no excluye el procedimiento del Título V del Libro III del Código Tributario, pues su formulación es deliberadamente amplia y no contiene restricción expresa al juicio ejecutivo civil, debiendo ser interpretado en armonía con el resto del ordenamiento. Refuerza este argumento con los dictámenes N°54.539 de 2011 y D183-2026 de la Contraloría General de la República, que confirmaron la obligación legal de Tesorería de ejercer la cobranza de los créditos CAE cuya garantía ha sido ejecutada. Precisa que dicha disposición regula dos hipótesis distintas: los créditos administrados por bancos mediante mandato especial, canalizables por vía civil, y aquellos respecto de los cuales se ha hecho efectiva la garantía estatal, en cuyo caso rige la habilitación expresa del artículo 35 del Decreto Ley N°1.263, que remite al procedimiento tributario de cobro.

Respecto de la alegada duplicidad de vías, sostiene que ésta es inexistente, pues la intervención de la institución financiera y la posterior actuación de Tesorería corresponden a etapas jurídicamente distintas y sucesivas del mismo sistema.

Finalmente, descarta la vulneración de cada una de las garantías constitucionales invocadas, señalando que no existe afectación ilegítima al derecho de propiedad, al debido proceso, a la igualdad ante la ley, ni a la vida e integridad personal, toda vez que la actuación impugnada cuenta con pleno sustento legal y respeta el estatuto procesal previsto por el legislador.

Acompaña documentos a su informe

A folio 12, se trajeron los **autos en relación**.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

I.- EN CUANTO A LA ALEGACIÓN DE INADMISIBILIDAD DE ACCIÓN DEDUCIDA:

PRIMERO: Que, el recurrido alega que la acción intentada resulta inadmisibile por existir un procedimiento ejecutivo reglado en el Código Tributario idóneo para plantear excepciones y defensas, y porque la recurrente pretende



impugnar actuaciones de carácter jurisdiccional evacuadas por el Tesorero en calidad de juez sustanciador, careciendo de un derecho preexistente indubitado.

II.- EN CUANTO AL FONDO:

SEGUNDO: Que, la acción constitucional de protección, consagrada en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, ha sido establecida a favor de quien, por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales, sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de algunos de los derechos y garantías establecidas en el artículo 19 de la Carta Fundamental.

TERCERO: Que, a través de esta vía cautelar se impugna en la inclusión de la actora en la nómina de deudores morosos y la consecuente activación del procedimiento de cobro compulsivo regulado en el Título V del Libro III del Código Tributario en el marco del expediente administrativo N°10046-2026, respecto de una obligación derivada del sistema de financiamiento con garantía estatal regulado por la Ley N°20.027.

Sostiene que dicho actuar es ilegal y arbitrario, toda vez que tales potestades fueron reservadas por el legislador exclusivamente para la cobranza de obligaciones tributarias, naturaleza de la que el Crédito de Aval del Estado carece, solicitando se deje sin efecto dicha incorporación; se ordene a la recurrida abstenerse de continuar el procedimiento de cobro por la vía del Código Tributario; se disponga el alzamiento inmediato de todo embargo, retención de fondos u otra medida de apremio adoptada en virtud del acto recurrido y, se adopten las demás medidas que el tribunal estime necesarias para restablecer el imperio del derecho, con expresa condena en costas.

CUARTO: Que, la recurrida sostiene que su actuación es plenamente ajustada a derecho, fundando su competencia en los artículos 30, 35 y 40 del D.L. N°1.263, el D.F.L. N°1 de 1994 y la Ley N°20.027, que le encomiendan la cobranza judicial o administrativa de créditos del sector público mediante el procedimiento del Código Tributario.

Argumenta que el artículo 18 bis de la Ley N°20.027 no excluye dicho procedimiento, criterio respaldado por los dictámenes N°54.539 de 2011 y D183-2026 de la Contraloría General de la República y, descarta la alegada duplicidad de vías, señalando que la actuación de la institución financiera y la posterior intervención de Tesorería constituyen etapas jurídicamente distintas y sucesivas dentro de un mismo sistema de cobro.

QUINTO: Que, para resolver, cabe tener presente la historia fidedigna de la Ley N° 20.027, donde consta en su mensaje N° 511-348/ de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, de dos de abril de dos mil tres, establece que con el propósito de asegurar la equidad en el acceso a la educación superior “... *hemos hecho un compromiso de facilitar el ingreso a la Educación Superior a todos los jóvenes que, teniendo los méritos académicos, carecen de recursos para financiar sus estudios. Lograr este ambicioso objetivo implica actuar coordinadamente en distintas dimensiones y ofrecer a los estudiantes diversos instrumentos de financiamiento.*” Agrega, el referido mensaje que un componente central del diseño de la política de Educación Superior integral, lo constituye la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento Estudiantil, que busca asegurar que ningún joven talentoso quede excluido de la Educación Superior. Asimismo, consta del mentado mensaje que este sistema se apoya en cuatro pilares, dentro de los cuales contempla “...*Un subsistema de crédito sustentable para estudiantes de instituciones autónomas acreditadas, que permita a sus estudiantes obtener financiamiento a partir de sus posibilidades de pago futuro sin necesidad de recurrir a avales...*”

Por último, el proyecto en su letra k, dentro de las “Medidas para asegurar el pago del crédito.” contempla “...*dos mecanismos para asegurar que el estudiante pague el crédito que se le ha otorgado.*”



Por un lado, se dispone que dicho estudiante deberá otorgar un mandato especial e irrevocable, que faculte la deducción de sus remuneraciones para el pago de las cuotas del crédito.

Por otro lado, la Tesorería General de la República quedará facultada para retener la devolución de impuestos a la renta en caso que hubiesen cuotas impagas.”

SEXTO: Que, luego, debe considerarse lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18 bis la Ley N°20.027 que establecen: “*La Tesorería General de la República, en representación del Fisco, estará facultada para realizar las acciones de cobranza judicial y extrajudicial que sean procedentes respecto de los créditos de los que es titular el Fisco y aquellos en que se hubiera hecho efectiva la garantía, sea total o parcialmente, y que hayan sido otorgados de acuerdo a la presente ley.*

Las acciones de cobranza que ejerza la Tesorería General de la República, por sí o a través de terceros, se someterán 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.

Para efectos de lo establecido en el inciso anterior, la Tesorería General de la República podrá delegar en terceros las acciones de cobro. Lo anterior es sin perjuicio de lo establecido en el número 10 del artículo 22.

Asimismo, para efectos de la cobranza de los créditos de los que es titular el Fisco, sea total o parcialmente, la Tesorería General de la República estará facultada para otorgar facilidades y suscribir convenios de pago con deudores morosos, por sí o a través de terceros. También podrá condonar total o parcialmente los intereses y sanciones por la mora en el pago de estos créditos, mediante normas o criterios de general aplicación, que sean determinados por la Comisión.

Adicionalmente, la Tesorería General de la República, previo visto bueno de la Dirección de Presupuestos, podrá vender o ceder los créditos de los que sea titular el Fisco, sea total o parcialmente, y que se encuentren en condición de morosidad.”

Por su parte, el artículo 35 del Decreto Ley N°1263 del Ministerio de Hacienda, señala que: “*El Servicio de Tesorerías tendrá a su cargo la cobranza judicial o administrativa con sus respectivos reajustes, intereses y sanciones de los impuestos, patentes, multas y créditos del Sector Público, salvo aquellos que constituyan ingresos propios de los respectivos Servicios.*

Para tal efecto, aplicará, cualquiera que sea la naturaleza del crédito, los procedimientos administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario para el cobro de los impuestos morosos.”

Asimismo, resulta pertinente tener en consideración el pronunciamiento de la Contraloría General de la República en este mismo sentido, que ha señalado en su Dictamen N°D183N26, que es la Tesorería General de la República, el órgano obligado por el ordenamiento jurídico para ejercer las correspondientes acciones de cobranza, a través de los procedimientos administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario.

SÉPTIMO: Que, dado lo expuesto, se advierte que la génesis del mentado crédito es una respuesta del Estado ante la imposibilidad acceder a estudios superiores de personas que no cuenten con recursos económicos. De tal modo, la generación de éste crédito reconoce que, por una parte, estas personas -de no acceder a esta modalidad- no podrían simplemente estudiar y, que su contenido material reconoce una naturaleza especialísima, *sui generis*, dado que responde a la necesidad de velar por el acceso a la educación de todas las personas que así lo deseen y que no pueden hacerlo por los motivos descritos, lo que se traduce en el resguardo a la igualdad de los derechos de las personas y la creación de un sistema que pretende evitar discriminaciones arbitrarias dentro del ordenamiento jurídico



nacional a este respecto. Así, reconociendo que efectivamente el Estado es acreedor del crédito antes descrito, este no idéntico a otros que lo benefician los que pueden ser efectivamente ejecutados por la normativa tributaria aludida, como los que responden a multas, planteándose por esta Corte que los créditos obtenidos para cursar estudios universitarios son especiales al ser contemplados en una norma de dicha naturaleza que prima sobre la normativa contenida en el Código Tributario.

Que, también se concluye del análisis de la normativa expuesta que la recurrida ha aplicado a este procedimiento de cobro y, al efecto, el Título V del Libro III el Código Tributario, este último titulado “*De la competencia para conocer de los asuntos contenciosos tributarios, de los procedimientos y de la prescripción*” y aquél “*Del cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero*”, que de su claro tenor contienen descripciones que se circunscriben a obligaciones de naturaleza tributarias. Así, a partir del artículo 168 del referido cuerpo legal, cada una de sus referencias lo es, precisamente, a aquellas obligaciones tributarias, cuyo título ejecutivo se forma de la manera establecida en el artículo 169, en cuyo inciso primero se señala “...*Y la cantidad adeudada por concepto de impuestos o de sanciones en su caso y del tipo de tributo...*”, primera aproximación que excluye su aplicación en este caso y que, igualmente, admite únicamente tres excepciones a la ejecución, estas son, las de pago de la deuda; la prescripción de la acción y, no empecer el título al ejecutado, según lo establece el artículo 177 del mismo código.

OCTAVO: Que, asimismo, de la lectura del inciso segundo del artículo 18 bis citado, se desprende la existencia de una remisión expresa para efecto de las acciones de cobranza que ejerza la Tesorería General de la República a las reglas de procedimiento generales, dentro de las cuales no es posible comprender a las potestades y mecanismos del Título V del Libro III del Código Tributario, las cuales se refieren al cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero, cuyo no es el caso.

De tal manera, el referido reenvió que efectúa la Ley N° 20.027 a la normativa contenida en el Código Tributario hace necesario contemplar también la comprensión de una ejecución especialísima –por las razones expuestas en el considerando precedente- la cual no cabe lisa y llanamente dentro de la vía de cobro utilizado por la requerida porque se aleja a toda consideración que atienda la génesis de este crédito y, no existiendo dentro de nuestro ordenamiento un sistema de cobro o de ejecución abocado especialmente a estas materias cabe aplicar la normativa general que se encuentra contenida la ordenamiento civil. Lo anterior, cobra mayor relevancia dado que este último mecanismo de ejecución permite a la recurrente hacer alegaciones de fondo y le otorga mayores garantías a estas personas que, sin perjuicio de encontrarse morosas del pago de su crédito, pueden hacer presente otras cuestiones, las que está vetadas y limitadas en el procedimiento de ejecución de créditos tributarias, lo que redundaría en la afectación a los derechos que postula afectados ya que obvia que, en su oportunidad, dichas acreencias fueron contraídas porque no existieron otras posibilidades para cursar estudios superiores. De tal forma, se concluye que la forma implementada para el cobro de los créditos que responden a obligaciones contraídas para cursar estudios superiores deben y pueden ser perseguidos, pero no en la forma utilizada por la recurrida, noción que de modo alguno se haya justifica por el hecho que ese sistema de ejecución –el implementado en la especie- permita hacer limitadas defensas.

Que, lo hasta aquí expuesto se suma la circunstancia que la Ley N° 20.027 entrega una multiplicidad de facultades de cobro y disposición de estos créditos, incluso venderlos a terceros, lo que resulta completamente incompatible con la postura que en estos autos ha mantenido el recurrido, ya que si se alude a que la naturaleza jurídica del crédito con garantía estatal es la que define que su cobro únicamente debe hacerse a través del procedimiento establecido en el Código



Tributario, tal acto de disposición como la venta sería imposible, pues de aceptarse importaría una interpretación que se aparta de la regla contenida en el artículo 22 del Código Civil. Sumado a ello, la norma del artículo 18 bis de la Ley N° 20.027 al contemplar en sus incisos segundo y tercero que la posibilidad de entregar el cobro del crédito estatal a terceros evidencia que en dicha hipótesis el deudor del Crédito con Aval del Estado tendrá más derechos para defenderse de su cobro, siendo así la interpretación de la vía implementada por la Tesorería recurrida efectivamente afecta los derechos alegados como afectados por la recurrente.

Por otro lado, no obsta a lo que se ha venido concluyendo, el artículo 35 del DL 1263, por cuanto de su tenor literal se desprende que la alusión a “*cualquiera que sea la naturaleza del crédito*” contenida en su inciso segundo, sólo puede referirse a aquellos créditos descritos en su inciso primero, dentro de los cuales no se encuentra el de autos.

NOVENO: Que, de lo expuesto se desprende que el accionar de la recurrida lesiona la garantía consagrada en el numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, pues obliga a la recurrente a someterse a un procedimiento que resulta altamente restrictivo, en cuanto al ejercicio de derechos procesales, que aquél ejecutivo establecido en las reglas generales y a que debe someterse el cobro de los créditos ordinarios.

Finalmente, la naturaleza jurídica del crédito de autos no puede mutar por el solo hecho de ser incluido en un formulario, como se pretende, por no existir la facultad legal que así lo permita, como es el caso del impuesto territorial.

Por las anteriores consideraciones y teniendo además presente lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre la materia, se declara:

Que **SE ACOGE**, el recurso de protección interpuesto Lissette De Jesús Retamal Silva en contra de Tesorería General de la República y, en consecuencia, se deja sin efecto el procedimiento de cobro incoado por la recurrida en contra de la recurrente, rol N°10046-2026.

Que se deja sin efecto la orden de no innovar decretada una vez que se encuentre firme y ejecutoriada la presente sentencia.

Acordado con el voto en contra del Ministro señor Corvalán Pazols quien fue del parecer de rechazar la presente acción constitucional en atención a:

PRIMERO: Que, resulta pertinente tener en consideración el pronunciamiento de la Contraloría General de la República que ha señalado en su Dictamen N°D183N26 de siete de abril del año en curso, que es la Tesorería General de la República, el órgano obligado por el ordenamiento jurídico para ejercer las correspondientes acciones de cobranza, a través de los procedimientos administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario. Que, en el mismo dictamen se señala que la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Comisión INGRESA) expone que, corresponde a la Tesorería General de República asumir la cobranza de los créditos respecto de los cuales ha operado la garantía estatal y de aquellos que han sido cedidos al Fisco, pudiendo valerse de los procedimientos administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario.

SEGUNDO: Que, el Libro III, Título V “*Del Cobro Ejecutivo de las Obligaciones Tributarias de Dinero*” del Código Tributario, faculta a la Tesorería para dar inicio al procedimiento ejecutivo de cobranza administrativa y judicial de las obligaciones tributarias. Luego, sus artículos 168 y 169 establecen que la cobranza administrativa y judicial de las obligaciones tributarias que deban ser cobradas por la Tesorería de acuerdo con la ley, se regirán por las normas del capítulo antes mencionado, cuyo título ejecutivo, por el solo ministerio de la ley, quedará constituido, por las listas o nóminas de los deudores que se encuentren en mora, confeccionadas en la forma que establecen dichas normas, bajo la firma del tesorero regional o provincial.



Que, ya en el dictamen N° 54.539, de 2011, se concluyó que el Servicio de Tesorerías, tanto en su calidad de garante de los créditos otorgados por las entidades financieras como de titular de los mismos, es el órgano obligado por el ordenamiento jurídico para ejercer las correspondientes acciones de cobranza. En ese sentido, los numerales 13 y 15 del artículo 2° del Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, previenen que ese organismo deberá dar cumplimiento a las leyes, decretos y resoluciones en los cuales tenga injerencia, como ocurre con el imperativo de cobranza contenido en la anotada ley N° 20.027 y su reglamento, añadiendo el citado artículo 35 del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, que, para tal efecto, dicha institución aplicará, cualquiera sea la naturaleza del crédito, los procedimientos administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario para el cobro de los impuestos morosos.

TERCERO: Que, del mérito de lo expuesto y de los antecedentes allegados al proceso, es posible establecer que no ha existido ilegalidad ni arbitrariedad alguna de parte de la Tesorería General de la República, en el entendido que, la normativa indicada le entrega la facultad de iniciar el procedimiento de cobro, tal como ocurrió en la especie y se encuentra acreditado.

CUARTO: Que, finalmente, se estima que la cuestión sometida a conocimiento de esta Corte por la vía de la acción constitucional de protección no versa sobre un derecho indubitado conferido por el ordenamiento jurídico al recurrente, por lo que resulta forzoso concluir que no es factible que en esta sede extraordinaria y de excepción, esta Corte pueda constatar la vulneración de todas o de algunas de las garantías denunciadas por la parte recurrente, de manera que en esta situación, necesariamente la acción de protección deducida en autos debe ser desestimada.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redactado por el Ministro (S) Germán Manuel Núñez Romero.

Rol N° 3809-2026 Protección

Se deja constancia que no firma el abogado integrante señor Morales. no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, por no integrar sala el día de hoy.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PXCDCKEVRXT

Pronunciado por la Tercera Sala de la C.A. de Valparaíso integrada por Ministro Rafael Francisco Corvalan P. y Ministro Suplente German Manuel Nuñez R. Valparaiso, once de junio de dos mil veintiseis.

En Valparaiso, a once de junio de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: PXCDCKEVRXT