



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE POSTGRADO

DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO DE COBRO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE DINERO.

Actividad Formativa equivalente a Tesis, para optar al grado académico de
Magister en Derecho, Mención Derecho Tributario.

JOSÉ IGNACIO RIQUELME ALVEAR.

Profesor Guía: Eduardo Morales Robles.

Santiago, Chile

2018.

Tabla de contenido

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	7
NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.	7
1. Del procedimiento propiamente tal.....	7
1.1. Sustento normativo.....	7
1.2. Primera etapa de cobro.	8
1.3. Segunda etapa de cobro.....	12
2. Características del procedimiento.	13
3. Naturaleza jurídica del juicio ejecutivo tributario.....	15
3.1. La jurisdicción.....	16
3.2. Características de la jurisdicción.....	20
3.3. La potestad jurisdiccional en la Constitución.....	22
3.4. Una jurisdicción administrativa.....	29
3.5. Cosa Juzgada Administrativa.....	37
3.6. Cosa Juzgada en el juicio ejecutivo de cobro.	42
3.7. Jurisdicción y el juez sustanciador.....	43
3.8. Posición institucional en la materia.....	61
3.9. Nuestra opinión respecto a la naturaleza jurídica del juicio ejecutivo tributario.	67
CAPÍTULO II.....	70
CONSECUENCIAS DEL TRANSCURSO DEL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO.	70
1. Del abandono de procedimiento.....	70
1.1. El abandono de procedimiento en sede administrativa. Posición fiscal... 73	
1.2. Posición de los tribunales de justicia en relación al abandono de procedimiento en el juicio ejecutivo tributario.....	76
2. Breve referencia al decaimiento del acto administrativo.....	82
3. Efectos de la declaración de abandono de procedimiento.....	86

4. Consecuencias del transcurso del tiempo en sede administrativa.....	90
CAPÍTULO III.....	97
1. Propuestas de mejoras al procedimiento.....	97
CONCLUSIONES.	103
BIBLIOGRAFÍA.	108

RESUMEN.

En los últimos años, nuestro país ha experimentado enormes modificaciones en su estructura tributaria, sin embargo, éstas se han centrado casi exclusivamente en la justicia declarativa, dejando al margen a la justicia de ejecución. Si consideramos la importancia que ésta tiene, no solo en la recaudación tributaria, sino que en el efecto disuasivo que genera en la comunidad, no deja de llamar la atención las escasas modificaciones que ha sufrido su articulado.

Como consecuencia, atendida la antigüedad de sus normas y el dinamismo del fenómeno tributario, nuestro procedimiento de cobro ha manifestado ciertos vacíos que han sido fuente inagotable de litigios en nuestros tribunales de justicia, donde la discusión se ha centrado en aspectos que a la fecha no han sido zanjados.

El propósito del presente trabajo, es dejar en evidencia uno de ellos en particular, que dice relación con el transcurso del tiempo ante la inacción del ente ejecutor, proponiendo al efecto ámbitos de solución.

INTRODUCCIÓN.

Han sido variadas las reformas impulsadas en materias impositivas en los últimos años, destacándose en particular, la Ley N°20.322 que creó los Tribunales Tributarios y Aduaneros, publicada en el Diario Oficial el 27 de enero de 2009, que estableció un nuevo sistema de solución de controversias impositivas, en una sede independiente del órgano fiscalizador, de carácter judicial y especializada, con reales garantías de justicia e imparcialidad; la gran reforma tributaria de la Ley N°20.780 de 2014, que modificó sustancialmente el sistema de tributación de la renta e introdujo diversos ajustes en el sistema tributario, publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2014, y su posterior simplificación del sistema de tributación de renta, la Ley N°20.899 de febrero de 2016.

Si bien estas reformas dan cuenta de la preocupación del legislador en un tema de tanta relevancia para el devenir de un país, como son los tributos, llama la atención que se hayan restringido únicamente al ámbito de acción del ente fiscalizador, esto es, del Servicio de Impuestos Internos, y el procedimiento ejecutivo tributario haya quedado marginado de las grandes reformas, experimentando pequeños ajustes que no se condicen ni con la importancia ni con el volumen de la cartera de cobro de créditos fiscales.

El objetivo del presente trabajo, es explicitar un aspecto cuyo vacío importa diversas discusiones, tanto en doctrina como en nuestros tribunales, a fin de dejar claro cuáles son los aspectos vinculados y las dificultades de su solución, las que consideran modificaciones legales, o bien, definiciones por parte de la administración tributaria, de dotar al país de un procedimiento ejecutivo tributario moderno y eficiente.

Para estos efectos, revisaremos doctrina, contrastaremos la posición de los últimos fallos de tribunales superiores en la materia, con la posición de la administración tributaria, en relación a las consecuencias del transcurso del tiempo en el juicio ejecutivo tributario.

La estructura del presente trabajo, comprende el análisis de las disposiciones contenidas en el Título V del Libro III del Código Tributario, revisando en el primer capítulo, un aspecto que consideramos fundamental al debate, que consiste en la determinación de la naturaleza de este procedimiento y la importancia de una definición al respecto.

A continuación, en el Capítulo II, se revisarán las consecuencias del transcurso del tiempo en el juicio ejecutivo de cobro, con el análisis del instituto del abandono de procedimiento en sede administrativa, más una breve referencia la doctrina del decaimiento administrativo.

En el Capítulo III, se proponen ciertos mecanismos de solución a la problemática expuesta, para finalizar con las conclusiones.

Puede concluirse, que hay aspectos del procedimiento de cobro de créditos fiscales, que requieren de un pronunciamiento por parte de la administración tributaria, cuya ausencia es fecunda en la generación de controversias jurídicas con el Fisco. Por otra parte, es imperativo para la administración abordar con decisión la situación en que se encuentran miles de acciones de cobro, donde no se ha instado por su prosecución por largos periodos de tiempo. Si bien un uso eficiente de los recursos fiscales obliga a concentrar las acciones de cobro en aquellos deudores que presenten mayores posibilidades de recuperación, existe un enorme universo de deudores cuyos procesos simplemente no son cerrados, perpetuando una situación de incertidumbre que consideramos vulneratoria de derechos de los contribuyentes.

CAPÍTULO I.

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

1. Del procedimiento propiamente tal.

1.1. Sustento normativo.

El procedimiento ejecutivo de créditos fiscales se encuentra normado en el Libro III del Título V del Código Tributario, artículos 168 y siguientes, que se denomina “del procedimiento ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero”.

El legislador entrega la titularidad de la acción de cobro a la Tesorería General de la República, según se desprende del art. 2 N°2 del DFL N°1, del Ministerio de Hacienda, de 16 de mayo de 1994, Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, la que tiene dentro de sus funciones, efectuar la cobranza coactiva, sea judicial, extrajudicial o administrativa de los impuestos fiscales en mora, con sus intereses y sanciones; de las multas aplicadas por autoridades administrativas; de los créditos fiscales a los que la Ley dé el carácter de impuesto para los efectos de su recaudación; y de los demás créditos ejecutivos o de cualquiera naturaleza que tengan por causa o motivo el cumplimiento de obligaciones tributarias cuya cobranza se encomiende al Servicio de Tesorerías por Decreto Supremo.

Por su parte, el DL N° 1263 sobre Administración Financiera del Estado, de 28 de noviembre de 1975 señala en su artículo 35, 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”. Agrega que “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”, refiriéndose con esto, a la normativa dispuesta en los artículos 168 y siguientes del citado cuerpo legal.

1.2. Primera etapa de cobro.

En la normativa precitada, se establece que, por el solo ministerio de la ley, bajo la firma del Tesorero Regional o Provincial, se constituye el título ejecutivo; que dicho funcionario, ahora actuando en el carácter o función de juez sustanciador, despachará el mandamiento de ejecución y embargo, mediante una providencia que estampa en la propia nómina de deudores morosos que hará de auto cabeza de proceso. Para efectos de notificar, requerir de pago y trabar embargo, cuenta con un funcionario denominado “recaudador fiscal”, el que actúa como ministro de fe para estos efectos. Las notificaciones pueden ser realizadas por este funcionario, o bien, en áreas

urbanas, por carta certificada. Cuando la notificación sea personal y el deudor no sea habido, se le notifica inmediatamente por cédula, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil¹, pero sin la obligación de cumplir los requisitos que señala dicho artículo.

Una vez practicado el requerimiento y sin que se produzca el pago, el recaudador fiscal procede a la traba de embargo.

La ley contempla la posibilidad de que los recaudadores fiscales exijan a los deudores morosos una declaración jurada de bienes para efectos de trabar embargo sobre ellos. Si así no lo hiciere, se habilita al Servicio de Tesorerías a solicitar de la justicia ordinaria apremios corporales en contra del rebelde. Digamos desde ya, que esta última práctica está en absoluto desuso, ya que, por una parte, los contribuyentes no entregan la declaración jurada, la administración no la exige, y en los casos en que se ha solicitado, los tribunales de justicia la han rechazado sistemáticamente.

¹ Art. 44 (47) Código de Procedimiento Civil: Si buscada en dos días distintos en su habitación, o en el lugar donde habitualmente ejerce su industria, profesión o empleo, no es habida la persona a quien debe notificarse, se acreditará que ella se encuentra en el lugar del juicio y cuál es su morada o lugar donde ejerce su industria, profesión o empleo, bastando para comprobar estas circunstancias la debida certificación del ministro de fe.

Establecidos ambos hechos, el tribunal ordenará que la notificación se haga entregando las copias a que se refiere el artículo 40 a cualquiera persona adulta que se encuentre en la morada o en el lugar donde la persona que se va a notificar ejerce su industria, profesión o empleo. Si nadie hay allí, o si por cualquiera otra causa no es posible entregar dichas copias a las personas que se encuentren en esos lugares, se fijará en la puerta un aviso que dé noticia de la demanda, con especificación exacta de las partes, materia de la causa, juez que conoce en ella y de las resoluciones que se notifican.

El ejecutado tiene la posibilidad de oponerse a la ejecución, mediante la interposición de excepciones, las que quedan limitadas en este procedimiento, a tres: de pago, de prescripción y de no empecer el título.

Recibido el escrito de oposición, el Tesorero respectivo está habilitado para pronunciarse respecto de ella, únicamente cuando se trate de la excepción de pago total, para acogerla. Todos los demás casos, esto es, excepción de pago parcial, de prescripción y de no empecer el título, serán resueltas por el Abogado del Servicio de Tesorerías o la justicia civil en subsidio.

Si la oposición es rechazada, debe solicitarse al tribunal civil competente, que se pronuncie sobre la oposición, solicitud que se tramita incidentalmente de acuerdo a las normas del Código de Procedimiento Civil.

En la práctica, los tribunales civiles suelen ordenar notificar al deudor, y acto seguido ordenan abrir un término probatorio incidental.

La Tesorería solicita tener presente como prueba el cuaderno separado de excepciones, y el deudor, en la enorme mayoría de los casos, no presente prueba alguna, ya que todos los antecedentes de que dispone, los acompañó al momento de la oposición.

Si se rechaza la excepción opuesta por sentencia firme, se continúa con el procedimiento de apremio.

Si se acoge, se ordenan las medidas administrativas que procedan: descargo de la deuda en el caso de la excepción de prescripción, o dejar sin efecto la ejecución en el caso de la excepción de no empecer el título.

Es relevante hacer presente que, durante un tiempo, era criterio del Servicio de Tesorerías ordenar la suspensión del procedimiento de apremio al momento de proveer la excepción respectiva, a solicitud del contribuyente, o incluso de oficio. Actualmente, se acoge la solicitud de suspensión del procedimiento de apremio, una vez que se haya trabado embargo sobre bienes del deudor.

Si no se opusieron excepciones, o estas fueron rechazadas, se continúa con el procedimiento de apremio, lo que consiste en garantizar la deuda mediante la traba de embargo de bienes de una entidad suficiente como para pagar la deuda neta, con sus recargos legales, con el producto del eventual remate que de ellos se haga.

En consecuencia, la labor que realiza Tesorería, hasta este momento de la ejecución, consiste en ubicar y embargar bienes que permitan pagar la deuda, por lo que una vez que se embargan, el juez sustanciador emite una resolución que da por concluida la fase administrativa de cobro y ordena continuar con la realización de los bienes embargados ante la justicia civil. Con esto, que en la práctica se denomina por Tesorería como “cierre administrativo”, concluye la primera etapa de cobro, que se realiza en sede

administrativa, y que ha sido denominada también como etapa administrativo-judicial o incluso, jurisdiccional administrativa.

1.3. Segunda etapa de cobro.

La segunda etapa de cobro, se realiza íntegramente ante la justicia ordinaria, y tiene por objeto la realización de los bienes embargados. Se inicia con la solicitud del abogado de Tesorería, de ordenar se proceda al retiro y subasta de los bienes muebles embargados; tratándose de inmuebles, se solicita autorización para la subasta.

En término generales, el juez ordinario ordenará, respecto del embargo de bienes muebles, el retiro y remate de los bienes; respecto de los inmuebles, ordenará la subasta, se pronunciará sobre las bases de remate propuestas y fijará día y hora para la subasta.

Estos remates se publican en dos oportunidades, en diarios de circulación nacional o local, en soporte material o electrónico, constituyendo esta modificación una de las pocas actualizaciones que ha experimentado el procedimiento de cobro de créditos fiscales. Una vez realizada la subasta, y adjudicados que sean los bienes, corresponde girar cheque a favor del Servicio de Tesorerías, para imputar el producto del remate a los folios adeudados que fueron ejecutados.

De esta breve enunciación del procedimiento, desde la emisión del título ejecutivo, hasta el pago de la deuda con el producto del remate, podemos distinguir de inmediato ciertas características especialísimas de este procedimiento, que revisaremos a continuación.

2. Características del procedimiento.

Dentro de las principales características del juicio ejecutivo tributario, podemos señalar las siguientes:

- a) Se trata de un procedimiento coactivo. La notificación y requerimiento de pago genera inmediatos efectos en el sujeto pasivo. De acuerdo a lo dispuesto en la Circular Normativa N°130-2013, versión N°9, de 15 de junio de 2018, del Servicio de Tesorerías² el proceso pasa a tener existencia legal, creándose un vínculo entre las partes y el juez³ (se traba la Litis); se radica la competencia; el tribunal debe dictar las providencias para dar curso al procedimiento; se genera el estado de Litis Pendencia, esto es, la constatación de que existe un juicio

² Circular Normativa N°130-2013. Procedimiento de cobro de obligaciones tributarias de dinero y demás créditos del sector público. Sección Transparencia y Normativa, División Jurídica y de Cobranzas. Tesorería General de la República.

³N. del A: Advertimos por primera vez en este trabajo, la falta de una definición respecto a la naturaleza del procedimiento ejecutivo en su primera parte, en el sentido de que el vocablo "parte" utilizado induce a pensar que existirían dos centros de interés opuestos, sujetos a la decisión de un tercero imparcial, lo que es absolutamente contrario a la posición institucional en relación, por ejemplo, al abandono de procedimiento.

pendiente entre las partes sobre la misma materia, y; cuando la notificación es personal, empieza a contarse el plazo de 10 días para oponer excepciones.

- b) Se trata de un procedimiento que se utiliza exclusivamente para créditos fiscales, entre los que se comprende, mayoritariamente, impuestos, con sus recargos legales, pero además se utiliza para el cobro de otros créditos fiscales distintos de impuestos, como multas de la Inspección del Trabajo, honorarios de Defensoría Penal Pública, giros del Servicio Nacional de Aduanas, entre otros.⁴
- c) Tiene su origen en un título ejecutivo que emite el propio Servicio de Tesorerías, denominado Nómina de Deudores Morosos, el que contiene las menciones que exige el artículo 169 del Código Tributario. Sin perjuicio, hay que tener presente que no responde a una definición tradicional de título ejecutivo, como “aquel documento que da cuenta de un derecho indubitable, al cual la ley le atribuye la suficiencia necesaria para exigir el cumplimiento forzado de la obligación en él contenida”⁵, ya que la Nómina de Deudores Morosos podría no cumplir con el carácter de indubitado, toda vez que puede ser ejecutado aun cuando se encuentre pendiente un procedimiento de reclamación, que en caso

⁴N. del A.: De acuerdo a estadísticas de la División de Cobranza, la distribución por monto de la cartera morosa está compuesta de créditos que en un 85,6% pertenecen a giros del Servicio de Impuestos Internos.

⁵ESPINOSA FUENTES, RAUL. 2013. Manual de Procedimiento Civil. El Juicio Ejecutivo. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. pp 11.

de acogerse a favor del contribuyente, en forma total o parcial, modificaría su contenido o afectaría su existencia.

- d) Se tramita en dos etapas. Una de carácter administrativa, ante el juez sustanciador-Tesorero Regional o Provincial respectivo, y otra etapa, judicial, que se desarrolla ante el Juez de Letras competente. En segunda instancia, se tramita ante la Corte de Apelaciones con jurisdicción sobre el juzgado de letras referido.
- e) Se inicia a instancias de la administración tributaria, ya que la deuda fiscal morosa se traduce en una Nómina de Deudores Morosos, a la que agrega el mandamiento de ejecución y embargo, la que hace de auto cabeza de proceso. Al respecto, señala Jaime Gonzalez Orrico, rige el principio de la oficialidad.⁶

3. Naturaleza jurídica del juicio ejecutivo tributario.

De las características expuestas, especialísimas, destaca el hecho de que este procedimiento se estructura sobre la base de dos etapas, claramente diferenciadas: una en sede administrativa y otra en sede judicial. Respecto a la primera etapa, el Servicio de Tesorerías la ha denominado de distintas formas: sede administrativo-judicial; etapa jurisdiccional administrativa; Tribunal Jurisdiccional Administrativo o Ente Jurisdiccional.⁷

⁶ GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia. pp 52.

⁷ Manual de Cobranza II. 2009. Tesorería General de la Republica.

De estas denominaciones parece desprenderse que estaríamos ante funcionarios que ejercen jurisdicción, o dicho de otra forma, que el juez sustanciador y el abogado de Servicio de Tesorerías ejercen potestades jurisdiccionales, lo que tiene importantes consecuencias prácticas, ya que repercute en asuntos tan relevantes como el debido proceso, o la aplicación del instituto del abandono de procedimiento.⁸

Esto, en el sentido de que si estimamos que estamos ante un ente jurisdiccional, necesariamente deberíamos evaluar si se cumplen los requisitos normativos para que ello sea aceptado, por lo que debemos examinar las normas constitucionales y legales que se refieren a la potestad jurisdiccional, y determinar si estamos ante una entidad pública que ejerce jurisdicción; de ser así, contrastar las facultades del juez sustanciador a fin de determinar posibles conflictos con las normas del debido proceso.

En definitiva, para establecer si estamos en presencia de facultades jurisdiccionales, o meramente administrativas, lo primero es definir que entendemos por jurisdicción.

3.1. La jurisdicción.

⁸ GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia. pp 27.

A continuación revisaremos algunas definiciones que ha recopilado el profesor Juan Colombo Campbell en su libro “La jurisdicción, el acto jurídico procesal y la cosa juzgada en el derecho chileno”.⁹

Para Giuseppe Chiovenda, es “la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la substitución, por la actividad de los órganos jurisdiccionales, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva”. Para Escriche, la jurisdicción es “el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes y, especialmente, la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar justicia”. Carabantes, ha señalado que se trata de “la potestad pública de conocer los asuntos civiles y criminales y de sentenciarlos con arreglo a las leyes”. Manresa, la define como “la potestad de que se hallan investido los jueces para administrar justicia”. Por su parte, don Manuel Ballesteros, señalaba que se trataba de “la potestad de conocer y fallar causas”.

José Bernardo Lira sostiene que es la facultad y aun el deber de administrar el poder, de hacer cumplir obligaciones, proteger los derechos y la inocencia y castigar los delitos, en una palabra, de administrar justicia”.

⁹COLOMBO CAMPBELL, JUAN. 1980. La jurisdicción, el acto jurídico procesal y la cosa juzgada en el derecho chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp 24 a 32.

Francesco Carnelutti la define como “la actividad destinada a obtener el arreglo de un conflicto de intereses mediante la justa composición de la Litis, contenida en una sentencia”.

Para Eduardo Couture, es “la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”. Señala este último autor, que en ocasiones se confunde el concepto, con el de competencia y poder. De acuerdo a lo señalado, el objetivo de la jurisdicción, es “la resolución de un conflicto y controversia de relevancia jurídica con autoridad de cosa juzgada”.

Para Jaime Guasp, “es la función específica estatal por el cual el poder público satisface pretensiones”. Para Fernando Alessandri, es la facultad de administrar justicia. Jaime Galté la define como la “facultad que tiene los tribunales de justicia de declarar el derecho, puesto que jurisdicción significa decir el derecho”.

Para Mario Casarino, es la facultad que tiene el poder judicial para administrar justicia.

Para Hugo Pereira, es “la facultad de ciertos órganos del Estado, los tribunales de justicia, de dirimir los litigios surgidos entre particulares y

sancionar los delitos, por lo tanto, es aquella facultad abstracta que el Estado delega en los tribunales para solucionar en forma definitiva y obligatoria los litigios que se susciten entre los particulares mediante la sentencia, como asimismo para hacer cumplir lo resuelto en ella”.

Para Manuel Urrutia es “la actividad del Estado tendiente a resolver, entre partes, los conflictos de intereses jurídicos contrapuestos, que se promueven en el orden temporal dentro del territorio de la República y en forma definitiva para siempre”.

Finalmente, para Juan Colombo Campbell, se trata del “poder que tienen los tribunales de Justicia para resolver, por medio del proceso y con efectos de cosa juzgada, los conflictos de relevancia jurídica en cuya solución les corresponde intervenir”.¹⁰

Agrega que “todo proceso implica la existencia de un juez, y éste tiene tal carácter cuando está investido de jurisdicción”.

De las definiciones señalados, podríamos concluir que cuando hablamos de jurisdicción, hay ciertos elementos que deben estar presentes, para la mayoría de los autores: 1) se trataría de un poder, una prerrogativa; 2) es propia de los tribunales de justicia; 3) permite administrar justicia; conocer

¹⁰COLOMBO CAMPBELL, JUAN. 1980. La jurisdicción, el acto jurídico procesal y la cosa juzgada en el derecho chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp 38.

y fallar causas; declarar el derecho; 4) sus decisiones son definitivas, producen cosa juzgada.

Aunque este último elemento no siempre está presente en todas las definiciones, examinadas, creemos que ello es propio, consustancial del ejercicio de la potestad jurisdiccional, sin la cual se vuelve ineficaz.

3.2. Características de la jurisdicción.

Para Juan Colombo Campbell,¹¹ la jurisdicción presenta las siguientes características:

- a) Es una función pública. No se concibe la existencia de un Estado sin autoridad suficiente para juzgar, o sea, para mantener la vigencia de las normas que él mismo crea.
- b) Las autoridades encargadas de su ejercicio son los tribunales de justicia.

Se encarga el autor de aclarar que pertenece a los tribunales de justicia, y no al poder judicial, ya que en ese caso, ningún órgano ajeno al poder judicial podría ejercer jurisdicción. De esta forma, es la función la que le da el carácter al órgano, y no el órgano a la función.

¹¹ Ídem, pp 41.

- c) Es privativa de los tribunales de justicia. El órgano público que esta investido por la ley de esta facultad tiene, por ese solo hecho, el carácter de tribunal, y si tiene jurisdicción, será tribunal de justicia en la medida que ejerza tal función.
- d) La parte de jurisdicción que pertenece a cada juez o tribunal, constituye su competencia. Es una relación de género a especie, donde es la competencia la que admite división, no así la jurisdicción.
- e) Se ejerce o manifiesta mediante la realización de actos jurídicos procesales. Son los llamados actos jurisdiccionales y su objetivo es hacer posible en el proceso las facultades de conocer, juzgar y hacer cumplir lo juzgado, en virtud del cual, el proceso se constituye como el medio en virtud del cual los tribunales de justicia ejercen jurisdicción.
- f) Cosa Juzgada. Una de sus principales características, sin cuyo efecto perdería eficacia, es la inamovilidad de sus resultados, lo que se logra con los efectos de la cosa juzgada.
- g) Es improrrogable. Esto es, está vedado a las partes someter el conocimiento y decisión de un asunto a una autoridad distinta que la señalada por la ley al efecto.
- h) Es unitaria. Es una sola y no admite clasificaciones, por lo que no debe confundirse con competencia, la que admite diversas modalidades.

- i) Es de ejercicio eventual. Se pone en movimiento únicamente cuando la función legislativa no es suficiente para mantener la vigencia del derecho o en el caso de conflictos de bienes disponibles.

3.3. La potestad jurisdiccional en la Constitución.

Existe cierto consenso en cuanto a que un criterio de distinción respecto de la naturaleza de los actos, entre jurisdiccionales o administrativos, dice relación con la sustancia o contenido del acto, con los efectos que produce, con independencia del órgano que los dicta.

Por tanto, respecto a la jurisdicción, habría que determinar qué es lo consustancial a ella, determinación que nos obliga a acudir a las normas constitucionales y legales que se refieren a ella.¹²

En este sentido, siguiendo a Bordalí y Ferrada, los artículos 19 N°3 y 76 y siguientes de la Constitución Política de la República de Chile, para que un órgano sea considerado jurisdiccional, debería cumplir con los siguientes requisitos:

¹² BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 194.

1. Que haya sido establecido por una ley orgánica constitucional (si es que ha sido establecido con posterioridad a la vigencia de la Constitución, de acuerdo al artículo 77 CPR y disposiciones transitorias);

2. Que el órgano tenga carácter permanente.¹³

3. Independiente, lo que se determinará fundamentalmente por el mecanismo de nombramiento de jueces, la prohibición constitucional respecto del Presidente de la República y el Congreso, de intervenir en sus funciones y su inamovilidad (artículos 78 y 80 CPR). En este sentido, para el nombramiento de jueces deben concurrir dos órganos del Estado y consensuar su designación, evitando con esto la designación de una magistratura por parte del Presidente de la República o de otro poder del Estado, en forma exclusiva; se erige este mecanismo como una de las características propias de los órganos jurisdiccionales en el ordenamiento constitucional chileno.¹⁴

En efecto, los ministros y los fiscales judiciales de la Suprema son nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina que propone la misma Corte, con acuerdo del Senado; los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones son designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema; los jueces letrados

¹³ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 19 N°3 inciso 5°: Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho.

¹⁴BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 198.

son designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.¹⁵

Los tribunales especiales que forman parte del Poder Judicial, como los Juzgados de Familia, Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y los Tribunales Militares en tiempos de paz, se rigen por las disposiciones orgánicas de sus leyes respectivas y complementarias. Para su nombramiento se sujetan a las normas de los jueces letrados, salvo los Tribunales Militares en tiempos de paz, cuyo nombramiento corresponde a los funcionarios que ejercen determinados cargos, pasando su establecimiento por el Presidente de la República.¹⁶

Finalmente, los tribunales especiales que no integran el Poder Judicial, se rigen por las leyes que los establecen, quedando sujetos a las disposiciones generales del Código Orgánico de Tribunales.¹⁷ Dentro de estos, encontramos los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los Tribunales Ambientales, o los Tribunales de Propiedad Industrial, todos sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, salvo los Juzgados de Policía Local, tribunales especiales sujetos a la superintendencia de la Corte de Apelaciones respectiva.

¹⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 78.

¹⁶ CODIGO DE JUSTICIA MILITAR. Título II, artículos 13 y siguientes.

¹⁷ CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES. Artículo 5 inciso 4.

En cuanto a su nombramiento, en los Tribunales Tributarios y Aduaneros, el Juez y el Secretario Abogado son nombrados por el Presidente de la República, de una terna propuesta por la respectiva Corte de Apelaciones.¹⁸

Los Tribunales de Defensa de la Libre Competencia, están compuesto por un ministro presidente, designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes confeccionada por la Corte Suprema mediante concurso público de antecedentes, y cuatro ministros, designados por el Consejo del Banco Central previo concurso publico de antecedentes, y por el Presidente de la República, a partir de dos nóminas de postulantes confeccionada por el Consejo del Banco Central.¹⁹

Los ministros del Tribunal Ambiental son nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo de una mayoría de tres quintos del Senado, a partir de una quina que le es enviada por la Corte Suprema.²⁰

Respecto al Tribunal de Propiedad Industrial, sus ministros son nombrados por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, de entre una terna propuesta por

¹⁸ CHILE. Ministerio de Hacienda. 2009. Ley N°20.322 que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera, publicada en el Diario Oficial el de 27 de enero de 2009. Artículo 5°.

¹⁹ CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2005. Decreto con Fuerza de Ley N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 211 de 1973, publicado en el Diario Oficial de 07 de marzo de 2005. Artículo 6.

²⁰ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2012. Artículo 2.

la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, confeccionada previo concurso público de antecedentes.²¹

Para los jueces de Policía Local, su nombramiento se realiza por la Municipalidad que corresponda, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva.²²

En definitiva, todos los nombramientos de los ministros y jueces de tribunales, ordinarios y especiales, y de los tribunales especiales que no integran el Poder Judicial, se realiza mediante la concurrencia de dos órganos del Estado que consensuan la designación.

4. Responsable. Artículo 79 CPR.²³ Este punto no solo es relevante para la determinación de las eventuales sanciones por prevaricación, sino además la forma en que se persigue e investiga esta sanción, toda vez que aquellos tribunales sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, no se sujetan a las normas de responsabilidad contenidas en el Estatuto Administrativo, Ley 18.834, Título V,

²¹ CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2006. Decreto con Fuerza de Ley N°3-2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Propiedad Industrial, Ley N° 19039, publicado con fecha 20 de junio de 2006. Artículo 17 C.

²² CHILE. Ministerio de Justicia. 1978. Decreto 307, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

²³ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 79: Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

de la Responsabilidad Administrativa,²⁴ sino que a las del Código Orgánico de Tribunales.

5. Que actúe rogadamente, en virtud del derecho a la tutela judicial, del artículo 19 N°3 inc. 1.²⁵ Previo requerimiento, sin que puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales, de oficio. En este sentido, se requiere por tanto que estos órganos que aplican definitivamente el derecho, no tengan un interés comprometido en relación al objeto litigioso del proceso, en el entendido que para que un juez sea calificado como tal, es y debe ser ajeno a los intereses en conflicto. De ahí también la prohibición del artículo 79 del CPR.

Y si bien los actos administrativos que dictan los entes administrativos, adquieren definitividad por el agotamiento de los recursos administrativos, ello no puede confundirse con el efecto de cosa juzgada que adquieren las resoluciones judiciales. Precisamente, la actividad administrativa puede ser impugnada delante del órgano jurisdiccional, por lo que, mediando esa posibilidad de impugnación ante un órgano que decidirá el asunto definitiva e irrevocablemente, dicha actividad no puede ser considerada en ningún caso como jurisdiccional.²⁶

²⁴ CHILE. Ministerio de Hacienda. 2005. Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 18.834, sobre estatuto administrativo.

²⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 19 N°3 inciso 1°: Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida.

²⁶ PEREIRA, H. 1996. Curso de Derecho Procesal. Derecho procesal orgánico. Santiago. Editorial Conosur, pp 102 y siguientes. En: BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la

6. Por medio de un proceso legalmente tramitado. Artículo 19 N°3 inciso 5 CPR.²⁷ Esto “implica el juego y la confrontación de la pretensión y la resistencia, es decir, de dos posiciones parciales enfrentadas frente al juez, en el trabajo conjunto del conocimiento de los hechos a los que se haya de aplicar el derecho objetivo. Ello viene a significar que la actividad que se desarrolle ante una sola parte y un sentenciador, o ante una parte y un sentenciador que a su vez es parte, no es propiamente actividad jurisdiccional.²⁸

7. Que aplique el derecho al caso concreto. Artículo 76 Constitución Política de 1980.²⁹

8. Por medio de resoluciones fundamentadas, o motivadas, siempre atingentes a un caso concreto al cual aplicar el derecho objetivo.

9. Con efectos irrevocables y con desinterés objetivo. “Lo propio de un tribunal, es que dice la última palabra dentro de la organización del Estado, haciendo valer definitivamente el derecho vigente, con base a una sentencia dotada de fuerza de cosa juzgada. La cosa juzgada constituye, por tanto, un

administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 199.

²⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 19 N°3 inciso 5: Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

²⁸BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 199.

²⁹ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE. Artículo 76: La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.

requisito propio de toda actividad jurisdiccional. Así lo ha reconocido la Corte Suprema, la que ha definido la jurisdicción, como el poder que tienen los tribunales de justicia para resolver, por medio del proceso, y con efectos de cosa juzgada..., en sentencia de 06 de marzo de 1989 publicada en Gaceta Jurídica, N°105, página 28 y siguientes.³⁰

3.4. Una jurisdicción administrativa.

Sostiene Andrés Bordalí,³¹ que la separación entre administración y jurisdicción todavía no es posible en el derecho chileno. Sostiene que la “técnica utilizada por el legislador y respaldada por la Corte Suprema, y por el Tribunal Constitucional en algunos casos, consiste en decir que cuando resuelve esa administración no lo hace como tal, sino como tribunal de justicia. Este “travestismo jurídico” obedece a la concepción que esos poderes tienen de la jurisdicción, donde uno de los ejemplos más palmarios es el del contencioso tributario, antes de la creación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.”

La Corte Suprema había señalado que el Director Regional del Servicio de Impuestos Internos, es un tribunal de justicia, y había expresado que “los

³⁰ BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 199.

³¹ BORDALÍ, ANDRES. 2006. La administración pública antes los tribunales de justicia chilenos. Revista Chilena de Derecho. Volumen 33 N° 1, pp 31 y siguientes.

organismos en los cuales radica esta función jurisdiccional son los tribunales, tanto los de fuero común, que conocen de la generalidad de los negocios que se promueven en el orden temporal y dentro del territorio de la República, como los de fuero especial, que ejercen jurisdicción en particulares materias, que es exactamente el caso del Director Regional del Servicio de Impuestos Internos, para conocer y resolver las controversias tributarias, en virtud de lo preceptuado en los artículos 73, inciso 3° de la carta magna, 5° inciso 1° y 4° del Código Orgánico de Tribunales, 6° letra B N°6 y 115 inciso 1, del Código Tributario, y 19, letra b) de la Ley Orgánica de dicho Servicio.”³²

De acuerdo a lo señalado, estaríamos en presencia de un órgano que dentro de sus atribuciones contempla las jurisdiccionales, esto es, sería un verdadero tribunal de justicia. Para Bordalí, se llega a esta conclusión, entendiendo la función jurisdiccional simplemente como resolución de conflictos de relevancia jurídica en el orden temporal, con omisión de cuestiones orgánicas o estructurales propias de los tribunales de justicia, como la independencia del órgano, a fin de garantizar su actuación imparcial en el caso concreto y que tenga garantizada la inamovilidad, para desarrollar sus funciones con independencia e imparcialidad.

³²Sentencia Corte Suprema de 27 de julio de 2004. En: BORDALÍ, ANDRES. 2006. La administración pública antes los tribunales de justicia chilenos. Revista Chilena de Derecho. Volumen 33 N° 1, pp 31 y siguientes.

Por nuestra parte, creemos que de entre varios elementos diferenciadores, como la inexistencia de un proceso en que se contrapongan dos posiciones, la falta de independencia en el nombramiento, el interés objetivo en las decisiones que se adoptan, hay uno de ellos que se erige como el elemento diferenciador, que es el efecto de cosa juzgada, toda vez que emana de la potestad jurisdiccional, y no de la potestad administrativa. Entendemos la cosa juzgada, para estos efectos, como “la autoridad y eficacia de una sentencia judicial, cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.”³³

No obstante lo señalado, son numerosos los fallos que consideran que la administración ejerce funciones jurisdiccionales. En adelante, se citan algunos de ellos (el subrayado es nuestro).

La Corte Suprema ha resuelto que: “dando por sentado que no es discutido que lo tramitado ante el juez de letras corresponde a un procedimiento de orden jurisdiccional, el recurso se sustenta en un supuesto jurídico errado, esto es, que lo sustanciado ante el Tesorero Comunal corresponde a un procedimiento administrativo y que, por ende, en él tiene cabida la institución del decaimiento, pues dicho proceso tiene carácter

³³ COUTURE, EDUARDO. 1993. Fundamentos de derecho procesal civil. Buenos Aires. Depalma, 3° edición, pp 401. En: ROMERO SEGUER, ALEJANDRO. 2002. La cosa juzgada en el proceso civil chileno. Doctrina y Jurisprudencia. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pp 11.

jurisdiccional como se demostrará a continuación, lo que, por consiguiente, excluye la aplicación de la referida institución.”³⁴

El Tribunal Constitucional, en reciente fallo, ha señalado que, “por otro lado, la Constitución permite que órganos del Estado ejerzan funciones jurisdiccionales, tal como lo declaró esta Magistratura (STC rol N°616-2007) al señalar que: “la función jurisdiccional no solo la ejercen los tribunales de justicia”. Opinión reafirmada por una amplia gama de órganos que ejercer jurisdicción cumpliendo un rol de tribunales administrativos, tales como: el Servicio de Impuestos Internos, la Contraloría General de la República, los Tribunales Arbitrales, etc.,” y que el procedimiento de cobro de marras es un “proceso preparatorio, jurisdiccional y contencioso, que consta de dos etapas: una ante el Tesorero, de carácter de mera tramitación; otra ante los tribunales ordinarios.”³⁵

La Corte de Apelaciones de Santiago, ha resuelto que “el procedimiento de cobro de impuestos, es de carácter especial y contempla una etapa administrativa y otra de carácter judicial, y en ambas se observa el ejercicio de la función jurisdiccional, circunstancia que se hace más evidente en los artículos 170 y 171 cuando la ley se refiere al Tesorero Comunal respectivo como “juez sustanciador”. Agrega que “en el mismo orden de razonamientos,

³⁴ Sentencia Corte Suprema, de fecha 05 de septiembre de 2016, pronunciada por la Segunda Sala integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R., y Jorge Dahm O. Rol N° 27825-2016.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, de 12 de diciembre de 2017, rol N°3217-2016.

debe destacarse que es la propia ley la que reiteradamente le asigna la calidad de juez sustanciador al Tesorero Comunal y le entrega la resolución de materias propias de dicha calidad y ajenas al ámbito administrativo.³⁶

En el mismo sentido, la Corte Suprema ha resuelto: “Así, el proceso de cobranza tramitado en el expediente administrativo Toltén 500-2008, seguido ante el Tesorero Comunal respectivo y luego ante la Abogado Provincial pertinente, es de naturaleza jurisdiccional, y está sometido al tribunal competente llamado por ley a conocer de tal asunto. Agrega que es innegable el carácter jurisdiccional especial del proceso de cobro de impuestos.”³⁷

Otro fallo de la Corte Suprema, sostiene que: “2°. Que cuando el Tesorero Comunal y el Abogado Provincial de la Tesorería tramitan y resuelven una reclamación de un contribuyente, lo hacen en ejercicio de la función Jurisdiccional y no se trata del agotamiento de la vía administrativa previa para recurrir a los tribunales.” Agrega que “en tales circunstancias se advierte nítidamente el carácter jurisdiccional del procedimiento sustanciado

³⁶ Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, de 31 de marzo de 2015, pronunciada por la Undécima Sala, presidida por la Ministra señora Mireya López Miranda y conformada por el Ministro señor Alejandro Rivera Muñoz y por el Abogado Integrante Sr. Osvaldo García Rojas. Rol N° 865-2015.

³⁷ Sentencia Corte Suprema, Segunda Sala, de 28 de enero de 2013. “Pineda Mercado Jose con Tesorería General De La Republica” Rol N° 12.362-2011.

ante la autoridad administrativa, esto es, el Tesorero Comunal y el Abogado Provincial”.^{38 39}

En contraposición a los fallos citados, destacaremos uno que, correctamente a nuestro entender, se inclina por reconocer el carácter meramente administrativo de la prima etapa de cobro, desprovisto de facultades jurisdiccionales, lo que nos parece fundamental para los fines del presente documento.

En este sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago, en lo pertinente, ha señalado: “4) Que, debe tenerse en consideración que si bien el cobro de obligaciones tributarias se tramita en una primera fase ante un juez especial - que tiene el carácter de sustanciador, conforme al artículo 170 del Código Tributario-, y una segunda, seguida ante un juez ordinario, lo cierto es que se encuentran claramente diferenciadas, en tanto que en aquella el Tesorero no resuelve contienda alguna a menos que admita el pago íntegro de la deuda, y si bien aparece en principio revestido de la facultad de resolver excepciones, desechándolas, debe remitir el expediente al juez civil para que se pronuncie

³⁸Sentencia Corte Suprema, tercera sala, de uno de junio de 2012. Tesorería Regional de Antofagasta con Sergio H. Rojas Hurtado y Otros. Rol 5110-2010.

³⁹ En el mismo sentido, revisar sentencia Corte Suprema, de 12 de marzo de 2013, Rol N° 6395-2012, segunda sala, integrada por integrada por los Ministros Sres. Hugo Dolmestch U., Carlos Künsemüller L., Juan Escobar Z. y los abogados integrantes Sres. Jorge Barahona G. y Luis Bates H; Sentencia Corte Suprema de 30 de enero de 2014, Rol N° 17.109-2013, segunda sala integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R. y el abogado integrante Sr. Luis Bates H.

sobre la oposición, dando inicio a otra fase, sin que su decisión sea vinculante para el tribunal civil, de allí que en la práctica su actividad es meramente administrativa y no resolutive".⁴⁰

Podemos apreciar que existen abundantes fallos de nuestros tribunales superiores, que sostienen que el Juez Sustanciador ejerce facultades jurisdiccionales, asentando el razonamiento de que no sólo los órganos del Poder Judicial ejercer jurisdicción, sino que todo aquel que esta llamado por ley, a resolver asuntos litigiosos. Entendiendo que el juez sustanciador resuelve asuntos litigiosos, entonces ejercería facultades jurisdiccionales.

Por otra parte, no deja de llamarnos la atención el valor que le asigna el máximo tribunal a las expresiones "juez sustanciador" y "tribunal" insertos en el procedimiento ejecutivo tributario, como si de ellas emanase, por su sola denominación, la facultad jurisdiccional, con todo lo que ello implica.

Lo cierto, como se ha mencionado con anterioridad, es que "es la función lo que le da la naturaleza al órgano, y no el órgano a la función". En definitiva, si un órgano es llamado tribunal por el legislador, pero dentro de sus atribuciones y estructura no emana ninguna de aquellas que configura un

⁴⁰ Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, Undécima Sala presidida por la Ministra (S) señora Elsa Barrientos Guerrero, conformada por los Ministros (S) señora Carla Troncoso Bustamante y Carlos Carrillo González de 6 de marzo de 2014, Rol N°10115-2013.

tribunal, estamos ante un órgano diverso, que ejercerá potestades, sin duda, pero no de naturaleza jurisdiccional.

En este sentido, con especial contundencia el Tribunal Constitucional, ha señalado que “no siendo trivial el modo en que la legislación, las autoridades políticas o la doctrina mayoritaria denominan una determinada situación, el nombre no es, sin embargo, un antecedente suficiente para resolver que tal situación es, en realidad, lo que la ley dice que es. Un viejo aforismo jurídico dice que las cosas en derecho son lo que son y no lo que se dice que son. Para saber si el órgano que resuelve el reclamo tributario es en realidad un tribunal especial que ejerce jurisdicción y para determinar si su resolución es, en verdad, una sentencia, es necesario examinar las restantes reglas relativas a tales institutos, pues es perfectamente posible que los nombres no constituyan esas realidades y que, bajo su apariencia, ni el órgano sea un tribunal, ni el procedimiento uno judicial, ni la resolución un fallo, todo lo cual obliga a ir más allá de las denominaciones legales...”⁴¹

Esta constatación es de la mayor relevancia, ya que consideramos que, en efecto, en el juicio ejecutivo tributario no estamos ante un verdadero tribunal, ni mucho menos ante un juez, entendido como aquel tercero, independiente, que conoce y resuelve sobre un asunto con desinterés objetivo, con “definitividad” en sus sentencias, como se verá a continuación,

⁴¹ Sentencia Tribunal Constitucional, de 26 de marzo de 2007. Voto en contra. Rol Nº 681-2006.

produciendo uno de los efectos más relevantes de la jurisdicción, cual es, la cosa juzgada.

3.5. Cosa Juzgada Administrativa.

La cosa juzgada, “es un atributo de ciertas sentencias emanadas de los órganos jurisdiccionales, que han entrado a resolver sobre el fondo del objeto del proceso. No todas las decisiones jurisdiccionales producen cosa juzgada en su sentido más estricto, sino solo aquellas que se han pronunciado acogiendo o denegando la acción o acciones afirmadas en la demanda.”⁴² En este sentido, el Código de Procedimiento Civil establece en su artículo 175, que “las sentencias definitivas o interlocutorias firmes producen la acción o la excepción de cosa juzgada”.

Desde ya, debemos aclarar que, al referirnos a la cosa juzgada en el juicio ejecutivo, nos estamos refiriendo a la posibilidad de que las resoluciones que dicte el juez sustanciador en uso de sus atribuciones, gocen de la inmutabilidad, de la intangibilidad que caracteriza a las sentencias judiciales que producen cosa juzgada. Dentro del procedimiento ejecutivo, en sede administrativa, este funcionario emite resoluciones en orden a “sustanciar” el procedimiento, pero veremos a continuación que ninguna de estas

⁴² ROMERO SEGUÉL, ALEJANDRO. 2002. La cosa juzgada en el proceso civil chileno. Doctrina y Jurisprudencia. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pp 19

resoluciones produce este efecto, tan propio de algunas sentencias judiciales, ni aun cuando, como se ha señalado en el último fallo citado, “admita el pago íntegro de la deuda.”

Respecto a la procedencia de una “cosa juzgada administrativa”, el profesor Enrique Silva Cimma, sostiene que “la cosa juzgada administrativa correspondería a la propiedad o atributos que presentarían los actos del Estado Administración en orden a no ser modificables en ningún caso por actos de la misma especie, o de serlo, únicamente bajo determinadas condiciones.”⁴³

Para el profesor Silva Cimma, hay tres posiciones al respecto: aquellos que rechazan la cosa juzgada en el derecho administrativo, los que la admiten en forma sistemática y los que la aceptan, pero sólo para ciertas categorías de actos.

Dentro del primer grupo, se sostiene que los actos administrativos son esencialmente revocables, ello, “como consecuencia de la finalidad básica del actuar de la Administración en orden a proveer permanentemente a la satisfacción de las necesidades públicas, lo que supone, obviamente, el ejercicio en cualquier instante de la facultad de retiro del acto inidóneo.”⁴⁴

⁴³ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, pp 265 y ss.

⁴⁴ Ob Cit. pp 266.

Aquellos que la aceptan, sostienen que “tanto el ordenamiento jurídico en su conjunto, como cada una de las normas particulares que lo integran, y entre ellas, las de carácter administrativo, tienen una tendencia a la perduración, la que solo cesa cuando por intermedio de otras normas se autoriza su derogación o se establecen límites en cuanto a su subsistencia en el tiempo.” Agrega que “mientras otra norma no señale las causales por las cuales un acto administrativo pueda cesar en sus efectos, dicho acto adquiriría una fuerza de inmutabilidad, efecto que se define como cosa juzgada, la que admite no sólo en actos jurisdiccionales, sino que también en las decisiones de la Administración Activa.”⁴⁵

La tercera postura, es considerar que solo algunos actos producen cosa juzgada administrativa. En este sentido, distinguen entre actos administrativos declarativos, los que, por su semejanza jurídica con los actos jurisdiccionales, producirían cosa juzgada. Sin embargo, esta posición, en el fondo admite la cosa juzgada en sede administrativa, ya que no la rechaza sino para ciertos actos.

Para Silva Cimma, la institución no es trasladable al derecho administrativo, por los siguientes motivos:

⁴⁵ Ídem.

- a) En Derecho Administrativo no es dable admitir la existencia de derechos adquiridos en los términos que lo formula del Derecho Común.
- b) Por el carácter ejecutivo o ejecutorio de los actos administrativos, que posibilita que se cumplan tan pronto quedan afinados y por intermedio de la propia Administración.
- c) Por el carácter esencialmente revocable de los actos administrativos, sea por causa de mérito o por causa de ilegalidad.

Por nuestra parte, adscribimos a esta posición. Creemos que trasladar el efecto de cosa juzgada al derecho administrativo, es un intento de forzar una institución a un ámbito al que no pertenece, máxime, cuando el derecho administrativo cuenta con efectos propios, de inmutabilidad, de intangibilidad de los actos, los que no se corresponden a los de la cosa juzgada, que cuentan con un significado, requisitos de procedencia y efectos que no guardan relación con las normas del derecho administrativo.

El problema surge en nuestro procedimiento ejecutivo tributario, cuando se le reconocen facultades jurisdiccionales al juez sustanciador: hecho ese reconocimiento, se puede llegar a concluir que sus sentencias producen efecto de cosa juzgada, lo que constituye, a nuestro juicio, un error.

El profesor uruguayo Augusto Durán Martínez, respecto a la cosa juzgada administrativa, concluye lo siguiente:

- a) La cosa juzgada se predica propiamente del acto jurisdiccional. Solo por extensión pasó al acto administrativo.
- b) En el pasaje al ámbito administrativo, la cosa juzgada perdió varios de los atributos de la cosa juzgada propiamente dicha. Básicamente conservó la inmutabilidad.
- c) En el Uruguay no se emplea la expresión “cosa juzgada administrativa”; se emplea en cambio, en su lugar mayoritariamente el término “estabilidad”. Agrega que, para ellos, cosa juzgada administrativa y estabilidad son sinónimos.
- d) El fundamento de la estabilidad es la seguridad jurídica.
- e) Podemos definir la cosa juzgada administrativa o estabilidad, como el obstáculo a la extinción o modificación de un acto administrativo o de sus efectos.
- f) Un acto administrativo adquiere estabilidad cuando:
 - Es de efectos subjetivos (sin importar si es concreto o abstracto, legítimo o ilegítimo).
 - Es creador de derechos; y

- Haya adquirido firmeza administrativa, o sin ser firme, haya sido recurrida solo por razones de mérito.⁴⁶

3.6. Cosa Juzgada en el juicio ejecutivo de cobro.

Atendido lo expuesto en los números anteriores, estimamos que en el juicio ejecutivo tributario, el juez sustanciador no expide resoluciones en uso de facultades jurisdiccionales, y como consecuencia, no dicta ninguna resolución que produzca efecto de cosa juzgada. Luego, sus resoluciones corresponden a actos administrativos que gozan de inmutabilidad, o invariabilidad, intangibilidad, cuyo fundamento se encuentra en el principio de la seguridad jurídica, y dentro de ella, de certeza administrativa, mas no, en el efecto de cosa juzgada, propio de la jurisdicción.

Ahora, como se analizará más adelante, no estamos ante un juez, ni ante un tribunal, no estamos ante resoluciones expedidas por un tribunal de justicia, ni aun uno especial, que produzcan cosa juzgada, ni siquiera en aquellos casos en que acoge excepciones, como la de pago, ya que lo que realmente tenemos, es un funcionario cuya finalidad es sustanciar el procedimiento hasta solicitar la realización de los bienes embargados, o bien, pronunciarse sobre excepciones, que en caso de ser rechazadas, pasan al

⁴⁶ DURÁN MARTÍNEZ, AUGUSTO. 1999. Cosa Juzgada Administrativa. Santiago. Revista IUS PUBLICUM N°3/1999, Escuela de Derecho Universidad Santo Tomás. Pp 131.

pronunciamiento de un tercero imparcial, llamado juez. En caso de ser acogidas, se declara en este sentido, mediante un acto administrativo “resolución” que así lo declara, con características de intangibilidad.

3.7. Jurisdicción y el juez sustanciador.

En doctrina, se ha buscado la forma de diferenciar la función jurisdiccional de la función administrativa. Para el profesor Juan Montero Aroca, la distinción radica en tres aspectos:

- 1) La actuación del derecho objetivo sólo se realizaría por la Jurisdicción ante el ejercicio de presiones y resistencias;
- 2) La Jurisdicción actuaría el derecho objetivo de modo irrevocable, y;
- 3) La Jurisdicción operaría siempre con desinterés objetivo.

Las revisaremos a continuación:

- 1) La actividad jurisdiccional precisa que alguien comparezca ante ella y pida algo concreto frente a otra persona (deduzca una pretensión), situación sobre la que se debe aplicar el derecho objetivo. La actividad jurisdiccional no puede, por regla general, iniciarse de oficio y se desarrolla siempre frente a dos partes; en cambio, la Administración sí puede actuar de oficio, como también a petición de parte, pero en este último caso la petición no es una verdadera

pretensión –en términos procesales-, ya que aquí el derecho objetivo no se actuaría, siempre, frente a dos partes.⁴⁷

No obstante lo señalado, tal como se indica en el Mensaje del Proyecto de Ley que crea la Reforma Procesal Penal, hay que hacer presente que hasta su entrada en vigencia, tuvimos un sistema de procesamiento penal inquisitivo, que se podía iniciar de oficio, donde las funciones de investigar, procesar y dictar sentencia estaban radicadas en el juez, lo que naturalmente era objeto de críticas, ya que el sistema de instrucción antiguo, caracterizable como el sistema del sumario criminal, entregaba las tareas de investigación y administración de la persecución a un órgano judicial, y se obligaba a los jueces a asumir un compromiso en la actividad persecutoria, con lo que evidentemente comprometía su imparcialidad.

Agrega el citado mensaje, que lo propio de la labor judicial es su pasividad, por la disposición de los jueces a la resolución de conflictos promovidos por las partes, frente a las cuales mantienen una actitud imparcial. Asimismo, el rol judicial se caracteriza por una cierta rigidez en cuanto a la posición de sus integrantes en el sistema. Características como la inamovilidad en los cargos, la formalidad en los nombramientos, así como reglas bastante rígidas en cuanto a la competencia de cada tribunal, se justifican en orden a

⁴⁷ MONTERO AROCA, JUAN. 1999. Derecho Jurisdiccional I, parte general. Valencia, editorial Tirant lo Blanch, pp 130 y siguientes. En: BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 188.

garantizar la independencia de cada juez, así como la preexistencia del tribunal y de reglas objetivas para su integración.⁴⁸

Continuando con la línea del profesor Montero, sostiene que hay que tener presente que si bien la Administración, en ciertos supuestos, aplica el derecho para la consecución de los intereses generales o públicos, la Jurisdicción lo hace solo respecto de las pretensiones y resistencias -sólo cuando hay un litigio- que se somete a su consideración.

Esta distinta manera de actuar el Derecho Objetivo hace que el ejercicio de la potestad administrativa sea controlable, y el control consiste en determinar si los intereses generales han ejecutado el derecho de manera correcta, lo que supone fundamentalmente comprobar si se han respetado los derechos e intereses de los administrados y el ordenamiento jurídico en su conjunto.

De este modo, la actividad administrativa, consecuencia lógica de la existencia de un Estado democrático de Derecho, es esencialmente controlable, lo que corresponde hacer a la Jurisdicción. La potestad Jurisdiccional por su parte, se ejerce exclusivamente para la aplicación del derecho objetivo y después de ella no hay nada más, puesto que la

⁴⁸ MENSAJE DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL. 1995. Ministerio de Justicia.

Jurisdicción aplica el derecho objetivo de manera irrevocable. Surge así el efecto de cosa juzgada predicable de sus resoluciones.⁴⁹

2) La Jurisdicción actuaría el derecho objetivo de modo irrevocable. Esto significa que después de ella no hay nada más, por el efecto de cosa juzgada. De una revisión de las resoluciones que emanan del juez sustanciador, debemos constatar que no hay ninguna de ellas que establezca el derecho objetivo de modo irrevocable. El mandamiento de ejecución y embargo, que constituye la primera resolución que dicta el juez sustanciador en el proceso y las demás resoluciones que emite éste, o el abogado del Servicio de Tesorerías, son todas susceptibles de ser dejadas sin efecto, ante la detección de un vicio o error que deba ser corregido. Esto, ya que la revocabilidad es propia de la actividad administrativa, no de la actividad jurisdiccional.

En efecto, las resoluciones judiciales producen importantes efectos, entre otros, el desasimio y la acción y excepción de cosa juzgada. “El desasimio impide al tribunal, una vez dictada y notificada una resolución judicial, aclararla o modificarla en manera alguna; la acción de cosa juzgada persigue el cumplimiento o la ejecución de lo resuelto en una resolución judicial; y, por fin, la excepción de cosa juzgada está destinada a evitar que

⁴⁹ MONTERO AROCA, JUAN. Ob. Cit.

entre las mismas partes se vuelva a discutir en un nuevo juicio la misma cuestión o asunto que se resolvió en el anterior.”⁵⁰

En cuanto el desasimiento, esta consiste en que una vez dictada una resolución judicial y notificada válidamente a cualquiera de las partes, “el tribunal que la dictó pierde totalmente su competencia para continuar conociendo del juicio o de la cuestión accesoria debatida y, en particular, pierde toda facultad de alterarla o modificarla.”⁵¹A su vez, la posibilidad de modificar esta sentencia pasa siempre por la intervención de una de las partes, que interpongan el recurso que en derecho proceda, jamás de oficio por el mismo tribunal, a menos que, como señala el artículo 184 del Código de Procedimiento Civil, se trate de “una sentencia definitiva o interlocutoria para rectificar errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos. Se trata de una facultad de oficio, pero que debe ejercerse dentro del plazo de cinco días a contar de la primera notificación de la sentencia defectuosa.”^{52 53}

La administración cuenta con la herramienta, y a su vez, la obligación de corregir. Cabe destacar, que esto debe hacerlo no a petición de parte, sino que de oficio, toda vez que el artículo 193 del Código Tributario, obliga a los

⁵⁰ CASARINO VITERBO, MARIO. 1982. Manual de Derecho Procesal (Derecho Procesal Civil) Tomo III. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp 218.

⁵¹ Ídem. Pp 218.

⁵² Ídem. Pp 221.

⁵³ CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 184 (207). Los tribunales, en el caso del artículo 182, podrán también de oficio rectificar, dentro de los cinco días siguientes a la primera notificación de la sentencia, los errores indicados en dicho artículo.

abogados del Servicio a velar por la estricta observancia de los preceptos del juicio ejecutivo tributario y por la corrección y legalidad de los procedimientos empleados por las autoridades administrativas aquí establecidas en la sustanciación de estos juicios”.⁵⁴

En este sentido, el artículo 177 inciso 3º del Código Tributario, señala que “el Tesorero Regional o Provincial, en cualquiera estado de la causa, de oficio o a petición de parte, dictará las resoluciones que procedan para corregir los errores o vicios manifiestos de que adolezca el cobro, tales como duplicidad o modificación posterior de boletines u órdenes de ingreso que le sirven de fundamento.”

A juicio de Jaime Gonzalez Orrico, el ejercicio de las potestades que el Código Tributario le reconoce al Tesorero y abogado del servicio, son esencialmente controlables y ese control consiste en verificar si se han respetado los derechos e intereses de los contribuyentes y el ordenamiento jurídico en su conjunto. Ejemplo claro de esta circunstancia lo constituye el hecho de que una vez resueltas por el Abogado del Servicio las excepciones

⁵⁴ Artículo 193 Código Tributario. Los Abogados del Servicio de Tesorerías deberán velar por la estricta observancia de los preceptos de este Título y por la corrección y legalidad de los procedimientos empleados por las autoridades administrativas aquí establecidas en la sustanciación de estos juicios. Los contribuyentes podrán reclamar ante el Abogado del Servicio de Tesorerías que corresponda de las faltas o abusos cometidos durante el juicio por el juez sustanciador o sus auxiliares, y el Abogado del Servicio de Tesorerías deberá adoptar las resoluciones que tengan por fin poner pronto remedio al mal que motiva la reclamación, las que obligarán a dichos funcionarios, debiendo informar al Tesorero Regional o Provincial que corresponda para la adopción de las medidas administrativas y aplicación de las sanciones que procedan

opuestas al cobro –y en el evento de haber sido rechazadas-, éste debe solicitar del tribunal civil competente que se pronuncie acerca de la oposición del ejecutado, dejando en evidencia que su resolución no produce cosa juzgada, efecto propio de las decisiones adoptadas en ejercicio de la actividad jurisdiccional.⁵⁵

Como hemos señalado, la potestad Jurisdiccional se ejerce exclusivamente para la aplicación del derecho objetivo y después de ella no hay nada más, puesto que la Jurisdicción aplica el derecho objetivo de manera irrevocable, surgiendo así el efecto de cosa juzgada de sus resoluciones. Esto emana del hecho de que la Administración aplica el derecho para la consecución de intereses generales o públicos, mientras que la Jurisdicción lo hace solo respecto de las pretensiones y resistencias que se le someten a su consideración⁵⁶. Esta distinta manera de actuar el derecho objetivo hace que el ejercicio de la potestad administrativa sea esencialmente controlable por la jurisdicción, en circunstancias que la jurisdicción no requiere de control posterior a su ejercicio, ya que, como se ha señalado, aplica el derecho de manera irrevocable.

⁵⁵GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia. pp 32.

⁵⁶MONTERO AROCA, JUAN. 1999. Derecho Jurisdiccional I, parte general. Valencia, editorial Tirant lo Blanch, pp 130 y siguientes. En: BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 188.

3) la Jurisdicción operaría siempre con desinterés objetivo. Toda vez que se requiere que estos órganos que aplican definitivamente el derecho y que por tanto ejercen potestades jurisdiccionales, no tengan un interés comprometido en relación al objeto litigioso del proceso. Nuevamente surge la duda en este punto, respecto a la posibilidad de que el juez sustanciador sea ajeno a los intereses en conflicto.

Tratándose éste del pago de la obligación tributaria morosa -por este motivo se inicia el procedimiento de cobro-, cabe preguntarse si podría considerarse que dicho funcionario actúa en el juicio ejecutivo tributario con desinterés objetivo, ajeno a los intereses en conflicto.

Agregaremos un cuarto punto a las diferencias que enuncia el profesor Montero Aroca: la Administración también juzga, pero lo hace sobre su propia actividad. Por el contrario, la Jurisdicción juzga una actividad ajena.⁵⁷

Citando nuevamente a Jorge Gonzalez Orrico, “cuando el Tesorero despacha mandamiento de ejecución y embargo o cuando el Abogado del Servicio debe pronunciarse sobre las excepciones opuestas que sean de su competencia –qué duda cabe- existe una actividad de juzgamiento, pero acerca de la propia actividad que despliega la Administración Tributaria. En efecto, la resolución del Tesorero en el sentido indicado no es más que la

⁵⁷ BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 189.

actuación de los efectos propios que produce el giro u orden de pago de un impuesto, consecuencia de la actividad de accertamiento de la obligación tributaria efectuada por el SII, cuyo contenido es vertido en la nómina de deudores morosos que servirá de título ejecutivo para iniciar el cobro. Otro tanto cabe decir respecto de la resolución que habrá de emitir el Abogado del Servicio al pronunciarse sobre las excepciones, pues intrínsecamente, al hacerlo, está aplicando el derecho en asuntos propios”.⁵⁸

En esta misma línea, pero desde otra perspectiva, para Piero Calamandrei, la diferencia entre el juez y el administrador concerniría principalmente a la posición de ambos frente al derecho. Mientras la finalidad del juez es la de hacer observar el derecho a los otros, y por lo tanto, la propia observancia del derecho vendría a ser la finalidad del acto jurisdiccional, el ente administrador considera el derecho como un límite puesto a su propia conducta y la observancia del derecho vendría a ser para él solo un medio de conseguir sus fines de carácter social.⁵⁹

⁵⁸GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia. pp 34

⁵⁹CALAMANDREI, PIERO. 1996 Derecho Procesal Civil. Editorial Pedagógica Americana, México, pp27.
En: BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII, pp 189.

Son numerosos los puntos en que queda develado el carácter administrativo del juez sustanciador, ajeno a facultades jurisdiccionales. Mencionaremos algunas:

1) En primer lugar, en cuanto a que la actuación del derecho objetivo sólo se realizaría por la jurisdicción ante el ejercicio de pretensiones y resistencias, debemos señalar que el juicio ejecutivo tributario se inicia de oficio ante el incumplimiento de la obligación de pagar el giro emitido por el órgano fiscalizador, en cierto plazo.

En este sentido, expresamente señala el Código Tributario, que el “Tesorero Regional o Provincial respectivo, actuando en el carácter de juez sustanciador, despachará el mandamiento de ejecución y embargo, mediante una providencia que estampará en la propia nómina de deudores morosos, que hará de auto cabeza de proceso”. En consecuencia, el procedimiento se inicia de oficio por el Tesorero Regional o Provincial, actuando en carácter de juez sustanciador, en un desdoblamiento de funciones: actuando en un carácter meramente administrativo, firma la nómina de deudores morosos, certificando la deuda que se constituye en el título ejecutivo. Acto seguido, en el mismo documento, y actuando ahora en su rol de Juez Sustanciador, despacha mandamiento de ejecución y embargo.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, esto es contrario a una de las características de la jurisdicción expresadas en el artículo 19 N° 3 inciso 1º de

la CPR, en el sentido de que actúa rogadamente, en virtud del derecho a la tutela jurisdiccional, sin poder ejercer sus funciones de oficio.

Por otra parte, no se puede desconocer que esta condición es, a lo menos, excepcional dentro de nuestra legislación. Como se mencionó respecto de la reforma procesal penal, una de sus mayores críticas consistía en que obligaba a los jueces a asumir un compromiso en la actividad persecutoria, con lo que evidentemente comprometía su imparcialidad. En nuestro juicio ejecutivo de cobro, iniciado de oficio por el juez sustanciador, ocurre luego que debe resolver las excepciones y todas las incidencias que presente el ejecutado, el sujeto pasivo frente al sujeto activo Fisco-ejecutor. No solo eso, tiene además la obligación de garantizar el pago de la deuda, ordenando trabar embargo sobre bienes suficientes del deudor, que permitan obtener el pago de ésta, con el producto de su realización. En consecuencia, despliega toda una actividad indagativa en bases de información a que tiene acceso, y ordena el embargo. Si se traba embargo sobre bienes de bajo monto, ordenará que se amplíe el embargo sobre otros bienes que permitan el pago de la deuda.

2) Ahora bien, desde un punto de vista normativo, el Código Tributario reconoce expresamente el carácter administrativo de la primera etapa de cobro, a cargo del juez sustanciador y del abogado del Servicio de Tesorerías, en el artículo 190 inciso 2º del Código Tributario, al señalar que “en lo que

fuera compatible con el carácter administrativo de este procedimiento se aplicarán las normas contempladas en el Título I del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil”, haciendo directa alusión a las normas del juicio ejecutivo, pero solo respecto de ciertos aspectos de derecho común que fueran compatibles.

Por su parte, el artículo 193 del mismo cuerpo legal, señala que “los Abogados del Servicio de Tesorerías deberán velar por la estricta observancia de los preceptos de este Título y por la corrección y legalidad de los procedimientos empleados por las autoridades administrativas aquí establecidas en la sustanciación de estos juicios.” Creemos que esta disposición alude en especial al juez sustanciador.

Habida cuenta de que la ley no exige que sea letrado, es necesario que sea asesorado en forma permanente por el Abogado del Servicio, tanto así, que cuando el abogado resuelva alguna solicitud de aquellas que regula el artículo 190 del Código del ramo, dicha resolución es vinculante para el juez sustanciador.⁶⁰ Sin perjuicio, estimamos que también se comprende a otro funcionario interviniente en el procedimiento ejecutivo tributario, el recaudador fiscal, de forma tal que todos los intervinientes, en su carácter de autoridades

⁶⁰ Código Tributario, artículo 190 inciso 1°: Las cuestiones que se susciten entre los deudores morosos de impuestos y el Fisco, que no tengan señalado un procedimiento especial, se tramitarán incidentalmente y sin forma de juicio ante el propio Tesorero Regional o Provincial con informe del Abogado del Servicio de Tesorerías el que será obligatorio para aquél.

administrativas en su sentido amplio, quedan sujetas a la observancia del Abogado del Servicio.

3) A su vez, el artículo 177 inciso 4º del Código del ramo, señala que “el ejecutado que fuera a su vez acreedor del Fisco, podrá solicitar administrativamente la compensación de las deudas respectivas”.⁶¹

Si nos encontráramos ante una autoridad que ejerce facultades jurisdiccionales, cabe preguntarse si podría existir una forma de solicitar una compensación de forma administrativa, toda vez que el instituto de la compensación opera cuando dos personas son acreedoras y deudoras a la vez. En consecuencia, estaríamos en presencia de un juez que conociendo de un asunto, tiene tal nivel de interés comprometido, que puede compensar deudas con el ejecutado.

Creemos que esta disposición es una de las que mejor revela el carácter exclusivamente administrativo del juez sustanciador, toda vez que no es admisible que un juez, de aquellos que ejercen potestades jurisdiccionales, pueda compensar deudas con algunas de las partes de un juicio. En efecto, esta figura pugna con las facultades jurisdiccionales, confirmando el hecho de que estamos ante un procedimiento administrativo, ante autoridades administrativas, que ejercen en este marco, potestades resolutorias de carácter administrativo.

⁶¹ Artículo 177 inciso 4º Código Tributario. Sin perjuicio de las excepciones enumeradas en este artículo, el ejecutado que fuere a su vez acreedor del Fisco podrá solicitar administrativamente la compensación de las deudas respectivas extinguiéndose las obligaciones hasta la concurrencia de la de menor valor.

4) Por otra parte, el Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, contempla en su artículo 2 N°6 inciso 3°⁶², que se podrá delegar las atribuciones de juez sustanciador. Si consideráramos que estamos ante un ente jurisdiccional, sería absolutamente debatible la constitucionalidad de esta disposición, toda vez que implicaría una delegación de facultades indelegables. Si, por el contrario, consistiera en una mera potestad administrativa de resolución, no se genera dicha inconsistencia. Mucho de ello se ha escrito en relación a la delegación de facultades jurisdiccionales del art. 116 del Código Tributario, por lo que no deja de ser singular la poca atención que ha recibido este artículo por parte de los especialistas del ramo.

5) En cuanto a la independencia, a la luz de los preceptos constitucionales que establecen el ejercicio de la potestad jurisdiccional, la que se determina fundamentalmente por el mecanismo de nombramiento de jueces, y al hecho de no tener interés comprometido con el objeto litigioso, podemos concluir que dichas circunstancias no concurren en la persona del juez sustanciador del juicio ejecutivo tributario. En efecto, su nombramiento, el de Tesorero Regional o Provincial, depende exclusivamente del Tesorero General, que a su vez

⁶² Chile. Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, artículo 2, n°6 inciso 3: Los Tesoreros Regionales o Provinciales y los Jefes de las Oficinas a que se refiere el inciso anterior, que actúen en el carácter de jueces sustanciadores, podrán delegar en el funcionario de su dependencia de grado inmediatamente inferior, mediante la dictación de una resolución interna, las atribuciones de juez sustanciador, señalando expresamente el territorio jurisdiccional en que ejercerán estas funciones.

depende del Ministerio de Hacienda, por tanto, finalmente, del Presidente de la República, lo que no se condice con la naturaleza jurídica de aquellos jueces que sí ejercen potestades jurisdiccionales.

Lo mismo cabe señalar respecto del Abogado del Servicio, ya que de las funciones que ejercen, se desprende que no responden al principio constitucional de independencia, lo que claramente indica que no se trata entonces de órganos que ejerzan jurisdicción.⁶³

Ya analizamos como se produce el nombramiento de la enorme mayoría de los jueces que establece nuestra legislación, mediante la concurrencia de dos poderes del Estado, de forma tal de garantizar independencia en el nombramiento. Nada de eso ocurre con Juez Sustanciador, lo que confirma nuevamente, su carácter meramente administrativo.

6) Desde un punto de vista subjetivo, el hecho de no tener interés comprometido con el objeto litigioso, también es parte del principio de independencia, principio que tampoco concurre en el caso del juez sustanciador, toda vez que, como hemos señalado, se trata del Tesorero Regional o Provincial respectivo, que para efectos del cobro coactivo se desdobra, ejerciendo el rol de juez sustanciador.

⁶³GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia. pp 39.

Si en su carácter de Tesorero está sujeto a calificaciones y cumplimiento de metas de desempeño orientadas a la recaudación, es dable suponer que en el ejercicio de su rol de juez sustanciador alguna influencia pueda tener, la menor o mayor recaudación que pueda resultar producto de sus decisiones. Influencia que pugna con el principio constitucional de independencia de las facultades jurisdiccionales, que no puede ser aceptado respecto de órganos que ejerzan facultades jurisdiccionales.

En efecto, este funcionario es el responsable del cumplimiento de metas institucionales asociadas a una asignación de estímulo por cumplimiento de ciertos niveles de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza, para el personal de planta y a contrata del Servicio de Tesorerías⁶⁴ de aproximadamente el 32% de las remuneraciones anualizadas en el caso del mayor porcentaje de recuperación sobre el saldo de deuda en mora, por tanto, no solo está sujeto a una exigencia mínima en cuanto a la recaudación de cobranza coactiva, sino que además su respectivo centro de responsabilidad regional, está condicionada a la asignación o pérdida en sus remuneraciones del 32% si no cumple con esta meta de recaudación.

Habida cuenta que el juez sustanciador no es otro que el Tesorero Regional o Provincial respectivo, titular o subrogante, creemos que estamos en presencia de un funcionario que, en efecto, tiene un interés comprometido

⁶⁴ Chile. Decreto con Fuerza de Ley 1, del Ministerio de Hacienda, de fecha 03 de julio de 2002, que establece asignación de estímulo al personal del Servicio de Tesorerías.

en relación al objeto litigioso del proceso, lo que, si se tratara del ejercicio de potestades jurisdiccionales, está en directa contravención con los principios del debido proceso. Reiteramos en este punto, que el juez, para ser calificado como tal, es y debe ser ajeno a los intereses en conflicto, por lo que este aspecto nos parece de esencial relevancia.

7) Que actúe rogadoamente, en virtud del derecho a la tutela judicial del artículo 19 N°3 de la Constitución, de lo que ya hemos señalado que el procedimiento ejecutivo tributario se inicia de oficio y no a petición de parte, de forma tal que no existe en este procedimiento una parte, entendida como persona o personas que constituyan un centro de interés, que solicite de la tutela judicial ni administrativa del órgano ejecutor, ni menos aún, otra parte que controvierta, sino que lo que verdaderamente hay, es un sujeto activo, Fisco-Tesorería, que exige el cumplimiento de una obligación tributaria morosa a un sujeto pasivo o deudor.

8) Inamovilidad y inexcusabilidad. Qué duda cabe respecto de que estos principios, angulares de la actividad jurisdiccional, no se manifiestan en el procedimiento ejecutivo tributario.

En palabras de González Orrico, la inamovilidad, “consagrada en el artículo 80 de la CPR consiste en que los jueces no pueden ser separados de

sus funciones mientras dure su buen comportamiento, exigido por la propia Carta Fundamental y las leyes de la República.”

Como se ha señalado, ninguno de los intervinientes fiscales en el procedimiento ejecutivo tributario gozan de inamovilidad, ya que de la misma forma en que fueron nombrados pueden ser removidos, máxime, atendida la naturaleza de la vinculación laboral existente, mayoritariamente, entre el abogado del servicio y la Tesorería, que, de acuerdo a las características de su contratación, se renueva anualmente.

Por su parte, la inexcusabilidad significa que los tribunales, una vez reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, simplemente no pueden excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva el conflicto de relevancia jurídica sometida a su decisión”, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 76 inciso 2º de la CPR y 10 inciso 2º del Código Orgánico de Tribunales.⁶⁵ Sin embargo, en el procedimiento ejecutivo tributario, el juez sustanciador tiene un plazo para pronunciarse sobre las excepciones opuestas, al cabo de las cuales, se entenderán reservadas al abogado del servicio⁶⁶. Y si este funcionario no se pronuncia, el sujeto pasivo,

⁶⁵ Artículo 76 inciso 2º CPR. Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

Artículo 10 inciso 2º Código Orgánico de Tribunales. Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aún por falta de ley que resuelva la contienda sometida a su decisión.

⁶⁶ Artículo 178 inciso 4º Código Tributario. El Tesorero Regional o Provincial deberá pronunciarse sobre la oposición o las alegaciones del ejecutado dentro del plazo de cinco días al cabo de los cuales si no

ejecutado, puede solicitar a la justicia ordinaria la remisión de los antecedentes para su conocimiento y fallo.⁶⁷

Se aprecia claramente, que, si estuviéramos en presencia de un órgano dotado de facultades jurisdiccionales, no es admisible permitir que no resuelvan las alegaciones que realizan los deudores en el procedimiento, lo que constituye, según Gonzales Orrico, una nota distintiva de la actividad administrativa, que la distingue de la jurisdiccional.

3.8. Posición institucional en la materia.

En cuanto a la posición del Servicio de Tesorerías en relación a la naturaleza del procedimiento ejecutivo, se ha señalado lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“En la etapa administrativa de este procedimiento ejecutivo especial no es concebible la procedencia del abandono de procedimiento, toda vez que no se cumplen los supuestos constitutivos de la institución, ya que en esta fase

las ha acogido se entenderán reservadas para el Abogado Provincial Abogado del Servicio de Tesorerías, a quien se le remitirán en cuaderno separado conjuntamente con el principal, una vez concluidos los trámites de competencia del Tesorero Comunal y vencidos todos los plazos de que dispongan los contribuyentes contra quienes se ha dirigido la ejecución.

⁶⁷Artículo 179 Código Tributario. Si transcurriera el plazo que el ejecutado tiene para oponerse a la ejecución sin haberla deducido a tiempo o habiéndola deducido, ésta no fuere de la competencia del Tesorero Regional o Provincial, o no la hubiere acogido, el expediente será remitido por éste en la forma y oportunidad señaladas en el artículo anterior al Abogado del Servicio de Tesorerías con la certificación de no haberse deducido oposición dentro del plazo, o con el respectivo escrito de oposición incorporado en el expediente.

no existe propiamente un juicio, no hay controversia legalmente constituida, ni demanda, ni parte demandante, sino un Tribunal Especial Jurisdiccional Administrativo constituido por el Tesorero Regional y/o Provincial, quien actúa en el carácter de Juez Sustanciador, así como un Abogado del Servicio, quien en esta etapa administrativa del proceso de cobranza actúa en similar condición, debiendo velar por la legalidad de la actuación del Juez Sustanciador y la de los Recaudadores Fiscales, debiendo también pronunciarse mediante resolución fundada sobre cualquier excepción interpuesta por los contribuyentes demandados, especialmente cuando éstas deben ser rechazadas, facultades consignadas respectivamente en los artículos 178 inciso 4° y 193 del Código Tributario, no pudiendo sostenerse que el Abogado en esta etapa del procedimiento de cobro sea el representante judicial del Fisco demandante o el representante de la “parte demandante”, pues si así se considerara, su actuación en la referida etapa jurisdiccional administrativa carecería absolutamente de imparcialidad e independencia, y existiría una dualidad de intereses, ya que en su condición de parte demandante tendría el deber de defensa de su representado, lo que, necesariamente, le restaría independencia a los pronunciamientos que le exige el Código Tributario y a su calidad de garante de la legalidad, no actuando con la autonomía exigida que debe distinguir a un pronunciamiento emanado de un tribunal especial, pues razonablemente podría pensarse que

lo resuelto más que por su convicción estaría determinado por los intereses que representa”⁶⁸.

Agrega que “el legislador confirma que la competencia para conocer del procedimiento de cobro ejecutivo contenido en el Título V del Libro III, en lo que a la etapa administrativa se refiere, corresponde al Juez Sustanciador y al Abogado de Tesorerías, cada uno en sus respectivas competencias jurisdiccionales, lo que a su vez confirma su condición legal de tribunal jurisdiccional administrativo; condición que con muchos fundamentos avala el profesor Mario Mosquera”.

“Como se dijo al iniciar este segundo Manual de Cobranza, el D.F.L. 2 de 1968, sustituyó el Título V del Libro III del Código Tributario, estableciendo el procedimiento ejecutivo de cobro de impuestos integrado por una etapa inicial jurisdiccional administrativa para luego derivarlo a una etapa judicial civil, destinada a conocer en primera instancia la oposición del contribuyente o deudor del Fisco rechazada en la fase anterior o para tramitar el procedimiento de apremio”.

“Cuando el cobro ejecutivo de impuestos era de competencia del Consejo de Defensa, el juicio se iniciaba con demanda incoada por el Departamento de Cobranza de Impuestos del Consejo ante el Juez de Letras

⁶⁸Servicio de Tesorerías, División Jurídica, [s.a.] que deja sin Efecto Oficio N° 1935-2000, N° 851-2009, N° 450-2010; y Minuta N° 252-2004, N° 37-2005, N°850-2010. Criterio jurídico aplicable respecto del estatuto jurídico llamado abandono de procedimiento.

de Mayor Cuantía. Don Eduardo Frei Montalva, en cumplimiento de las facultades legislativas delegadas en el artículo 151 de la Ley N° 17.617 de 1967, a nuestro juicio, visionariamente, desjudicializó el procedimiento de cobro de obligaciones tributarias, creando para ello una etapa administrativa jurisdiccional, que se sustancia ante el Juez Sustanciador y el Abogado Provincial, hoy Abogado de Tesorerías. El Tribunal Jurisdiccional Administrativo o el Ente Jurisdiccional creado en el mencionado D.F.L. N° 2, tiene por función despachar el mandamiento de ejecución y embargo en contra de las personas mencionadas en los Títulos Ejecutivos, embargarles bienes suficientes, recibir sus excepciones y, o defensas, corregir los errores y los vicios manifiestos que adolezca el cobro ejecutivo, pronunciarse respecto de la oposición que deduzcan las personas requeridas de pago, acogiendo o denegando y en este último caso, solicitar al Juez Civil pronunciarse sobre las excepciones o defensas o pedir el remate de las especies embargadas en cumplimiento del mandamiento de ejecución y embargo despachado por el Juez Sustanciador.”

“No podría sostenerse que en esta etapa el Abogado de Tesorería representa y patrocina al Fisco, pues en ella asume claras funciones jurisdiccionales, como por ejemplo: pronunciarse respecto de las excepciones y defensas opuestas por los contribuyentes.”⁶⁹

⁶⁹Servicio de Tesorerías. Segundo Manual de Cobranza para abogados. 30 de noviembre de 2009.

Ha señalado también, en un análisis de la aplicabilidad de la teoría del decaimiento del acto administrativo, que “la actividad realizada por la Tesorería General de la República para el cobro de obligaciones es un procedimiento jurisdiccional. Así lo ha sostenido la Excma. Corte Suprema en diversos fallos (el más reciente en causa Rol 4066-2015 de fecha 28 de abril de 2015), señalando al respecto que “se ha tenido en consideración, respecto de la naturaleza del procedimiento administrativo de cobro de impuestos adeudados, que conforme al Título V, del Libro II del Código Tributario, la ejecución de las obligaciones tributarias de dinero se realiza en una primera etapa ante el Servicio de Tesorería, interviniendo en ella el Tesorero Comunal, a quien el inciso primero del artículo 170 del referido cuerpo legal le otorga la calidad de juez sustanciador, carácter en virtud del cual despacha mandamiento de ejecución y embargo, conociendo además en estas materias, en los casos previstos por la ley, el Abogado Provincial”.

“El procedimiento establecido en el Título V del Libro III del Código Tributario no es un procedimiento que finalice en una sanción de la Administración del Estado, ni menos que se pueda encuadrar en la definición de procedimiento administrativo contemplado en el artículo 18 de la ley N° 19.880, sino que es un procedimiento jurisdiccional, de conformidad a la definición de jurisdicción que entrega el artículo 76 de la Constitución Política de la República.”

“El Código Tributario inviste a determinados funcionarios del Servicio de Tesorerías de facultades jurisdiccionales, con las limitaciones y garantías indispensables para asegurar un debido proceso y respeto a las normas constitucionales. Así, en el caso en análisis nos encontramos frente a un procedimiento jurisdiccional especialísimo, con algunas características bastantes sui generis (pero no por ello arbitrario o falta de legalidad), a través del cual se buscó desjudicializar las contiendas, haciendo llegar al conocimiento del Juez Civil sólo aquellos procesos que sean objeto de alguna controversia que se haya generado en su prosecución”.

“Existe un Juez (Juez Sustanciador), que puede o no ser letrado, pero con una competencia bastante limitada, de ahí su denominación de “Juez Sustanciador”, por cuanto su función será solamente iniciar el procedimiento mediante la dictación del mandamiento de ejecución y embargo (actuación netamente procesal) y hacer avanzar el proceso hasta cuando sea necesaria la actuación del Abogado del Servicio de Tesorerías (quien es el otro funcionario con labores de carácter jurisdiccional dispuesto en esta fase) o del Juez Civil competente, ya en la segunda fase”.

“De esta forma, la primera fase del procedimiento de cobro tiene ciertas características:

a) No se dan todos elementos constitutivos de un juicio, por cuanto si bien existe Tribunal, Asunto Controvertido, Parte Demandada (Ejecutado), no existe una parte demandante.

b) No constituye Instancia.

c) No procede el recurso de apelación, por no ser compatible, contemplando para tal efecto el Código Tributario, la actuación o intervención del Juez Civil.⁷⁰

En consecuencia, para el ente ejecutor, estamos sin duda en presencia de un órgano que ejerce jurisdicción en sede administrativa, siguiendo con esto la posición mayoritaria de nuestros tribunales de justicia, considerando que el juez sustanciador es un juez con facultades jurisdiccionales.

3.9. Nuestra opinión respecto a la naturaleza jurídica del juicio ejecutivo tributario.

No obstante lo señalado mayoritariamente por nuestros tribunales superiores de justicia, y la posición institucional del Servicio de Tesorerías, concluimos que las potestades que detenta el juez sustanciador y el abogado

⁷⁰Servicio de Tesorerías, División Jurídica, informe n° 1. “Estudio de sentencias relativas a materias de decaimiento del acto administrativo en relación con la prescripción de la acción ejecutiva de cobro de obligaciones tributarias”. Mayo de 2015.

del Servicio de Tesorerías, no pueden ser sino, potestades administrativas. Entre otras características, derivan de un poder que carece de independencia en su nombramiento; se encuentra sujeto a calificaciones anuales por parte de su jefatura, Tesorero General o Regional según se trate de Tesorerías Regionales o Provinciales, y uno de los principales aspectos en lo que radica su calificación dice relación con el cumplimiento de metas de recaudación de cobranza coactiva; en caso de cometer infracciones en el desempeño de sus funciones, su responsabilidad se determinará en base a las normas del Estatuto Administrativo, y jamás con las del Código Orgánico de Tribunales.

Creemos que considerar que las expresiones utilizadas por el legislador como decisorias de las funciones que ejercen, como “juez sustanciador”, o “tribunal”, nos parece un débil argumento para sostener la naturaleza de la institución, habida cuenta que lo que debe definir la naturaleza de un órgano debería ser el carácter de las funciones que desarrolla, y no solo su denominación.

De acuerdo a las disposiciones legales y constitucionales examinadas, no podríamos sino llegar a la misma conclusión. Afirmar lo contrario, implicaría aceptar que nos encontramos ante un juez que ejerce potestades jurisdiccionales, pero en contravención a la normativa constitucional, posición que proviene de la necesidad del Servicio de Tesorerías de defenderse de

alegaciones de contribuyentes que principalmente tienen como fundamento la inacción del ente fiscal durante largo tiempo.

En definitiva, creemos que estamos ante una institución que ejerce una potestad eminentemente administrativa, como manifestación de las potestades resolutivas que el legislador ha entregado a la administración del Estado, y en particular, a la administración tributaria.

CAPÍTULO II.

CONSECUENCIAS DEL TRANCURSO DEL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO DE COBRO.

1. Del abandono de procedimiento.

Esta institución constituye una sanción procesal para el sujeto activo de la relación procesal que, durante un determinado periodo de tiempo, se mantiene en inactividad, sin realizar ninguna gestión tendiente a dar continuidad al procedimiento.

Se encuentra regulada en el Título XVI del libro I del Código de Procedimiento Civil, denominado “Disposiciones comunes a todo procedimiento”, artículos 152 a 157, y tiene por objeto evitar que el procedimiento se mantenga paralizado en forma indefinida, en un permanente estado de latencia asociado a la voluntad y casi al arbitrio, de aquella parte obligada a darle impulso procesal, procurando llevar la causa a término. Esta situación de incertidumbre produce inestabilidad en los derechos de las partes, en especial del sujeto pasivo, y con el propósito de corregirla, el legislador establece este instituto, el que importa, como ya lo hemos dicho, una sanción de carácter procesal, sin constituir en absoluto un modo de extinguir las obligaciones.

En efecto, el artículo 152 del Código de Procedimiento Civil dispone que “el procedimiento se entiende abandonado cuando todas las partes que figuren en el juicio han cesado en su prosecución durante seis meses, contados desde la fecha de la resolución recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos”.

A su vez, el artículo 153 inciso 2° del mismo cuerpo legal, indica que: “En los procedimientos ejecutivos el ejecutado podrá, además, solicitar el abandono de procedimiento, después de ejecutoriada la sentencia definitiva o en el caso del artículo 472. En estos casos, el plazo para declarar el abandono de procedimiento será de tres años contados desde la fecha de la última gestión útil, hecha en el procedimiento de apremio, destinado a obtener el cumplimiento forzado de la obligación, luego de ejecutoriada la sentencia definitiva o vencido el plazo para oponer excepciones, en su caso”.

Atendido lo expuesto, se desprende que, para declarar abandonado el procedimiento, se requiere dar cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Inactividad de las partes;
- b) Transcurso del plazo establecido por la ley según el procedimiento de que se trate, distinguiéndose acá, entre el procedimiento ejecutivo y todos los demás procedimientos; y

c) Que sea solicitado por el demandado. Esto, atendido a que si es el actor el que ha requerido del órgano jurisdiccional para obtener una sentencia favorable a sus intereses, carecería de causa alegar el abandono de procedimiento, lo que sancionaría su propia inactividad.

Creemos que el análisis de esta institución y su impacto en la Tesorería General de la República reviste una importancia fundamental, toda vez que año tras año crece la actividad fiscalizadora, los giros impagos, y las ejecuciones por parte del Fisco, y en la manera de abordar esta cobranza masiva, sobre todo la más antigua, radica una de las mayores deficiencias de procedimiento ejecutivo tributario.

Considerando el volumen de causas ejecutivas en actual tramitación y la incapacidad material de abordar la ejecución de todas ellas, nos encontramos ante la realidad objetiva, de que miles de millones de pesos que pudieron entrar en arcas fiscales, se encuentran actualmente en condiciones de que sea alegada el abandono de procedimiento. Sumado a la posición de los tribunales superiores sobre la materia, creemos que es una situación compleja para el ente ejecutor que debe ser abordada.

1.1. El abandono de procedimiento en sede administrativa. Posición fiscal.

Para la Tesorería General de la República, lo primero es distinguir que el procedimiento ejecutivo de cobro de obligaciones tributarias se desarrolla en dos fases o etapas: una administrativa, que se tramita ante el juez sustanciador y ante el abogado del Servicio de Tesorerías, y de una fase judicial, que se desarrolla ante el juez civil respectivo, según regula el procedimiento en estudio. También se ha señalado que se trata de una fase judicial-administrativa, y otra fase judicial, propiamente tal.

Hecha esta distinción, sostiene que en la etapa administrativa no es concebible la sanción del abandono del procedimiento, toda vez que no se cumplen los supuestos constitutivos de la institución, ya que en esta fase no existe propiamente un juicio, no hay controversia legalmente constituida, ni demanda, ni parte demandante, sino un Tribunal Especial Jurisdiccional Administrativo constituido por el Tesorero Regional y/o Provincial, quien actúa en el carácter de Juez Sustanciador, así como un Abogado del Servicio de Tesorerías, quien en esta etapa administrativa del proceso de cobranza actúa en similar condición, debiendo velar por la legalidad de la actuación del Juez Sustanciador y la de los Recaudadores Fiscales, debiendo también pronunciarse mediante resolución fundada sobre cualquier excepción

interpuesta por los contribuyentes demandados, especialmente cuando éstas deben ser rechazadas.

En consecuencia, siendo el abandono de procedimiento una sanción que la ley impone a las partes, dicha institución no tiene cabida en esta etapa, ya que ni el Juez Sustanciador, ni el abogado del Servicio de Tesorerías tiene el carácter de representante judicial del Fisco, es decir, de “partes” en ella, siendo improcedente decretarlo sobre la base de determinada inactividad ocurrida durante el período o etapa administrativa de este procedimiento, porque en dicho estadio procesal la inactividad solo puede ser atribuible a los funcionarios a cargo de su tramitación, de modo que al estimar lo contrario, se vulneraría los presupuestos de la misma, desconociendo la verdadera naturaleza jurídica de este procedimiento, confundiendo la etapa administrativa con la jurisdiccional civil, por lo cual el abandono del procedimiento no es compatible con la naturaleza jurídica de la etapa administrativa del procedimiento de cobro de que se trata”.⁷¹

Como puede apreciarse, para el Servicio de Tesorerías, un requisito *sine qua non* para la aplicación del instituto del abandono de procedimiento,

⁷¹Pronunciamiento de la División Jurídica [s.a.], que deja sin efecto Oficio N° 1935-2000, N° 851-2009, N° 450-2010; y Minuta N° 252-2004, N° 37-2005, N°850-2010. Criterio jurídico aplicable respecto del estatuto jurídico llamado abandono de procedimiento.

es la existencia de un juicio, esto es, de una contienda o controversia jurídica entre partes, sometido a la decisión de un juez, o tercero imparcial, entendiendo por partes, a la persona o personas que constituyen un solo centro de interés. En consecuencia, careciendo absolutamente la primera etapa de cobro de la existencia de un juicio propiamente tal, por los motivos citados, esta institución no sería aplicable.

Distinta sería la situación en la segunda etapa de cobro, en sede judicial, ante los tribunales de justicia, toda vez que ahí sí habría un juicio legalmente constituido, sujeto a la decisión de un tercero imparcial- juez civil-, donde el abogado del Servicio de Tesorerías es una de las partes y que acciona a fin de obtener una sentencia favorable a sus pretensiones jurídicas.

Podría concurrir entonces, en esta segunda etapa de cobro, los requisitos propios de la institución, esto es, inactividad de las partes; transcurso del tiempo; y solicitud por parte del demandado.

Creemos que en este punto es acertada la posición fiscal. En efecto, las características propias del instituto del abandono de procedimiento no se materializan en la primera etapa de cobro, por lo que pretender ejercerla, obedece a una aspiración por sancionar la inactividad fiscal y entregar al administrado una solución justa, más que a un contexto en el que el instituto pueda tener aplicación. Sin embargo, como ya se ha señalado, se contradice con la posición que asegura que nos encontramos ante un Juez sustanciador,

que ejerce facultades jurisdiccionales, inserto en bajo la estructura de un Tribunal, toda vez que de esas construcciones podría concluirse que el abandono si podría ser procedente.

1.2. Posición de los tribunales de justicia en relación al abandono de procedimiento en el juicio ejecutivo tributario.

Nuestros tribunales han sido vacilantes en la materia. A continuación, citaremos algunos fallos, que como se apreciará, buscan más bien dar una solución de justicia a los contribuyentes, más que una aplicación del instituto del abandono propiamente tal.

La Corte Suprema, en fallo de 28 de julio de 2004,⁷² en relación al abandono de procedimiento, señaló que “los errores de derecho en que incurrió la sentencia en examen, lo fueron con influencia substancial en lo dispositivo de la misma, puesto que, como ya se explicó latamente, el abandono del procedimiento, no es compatible con la naturaleza jurídica de la etapa administrativa del procedimiento de cobro ejecutivo de que se trata.”

En sentido contrario, la Corte de Apelaciones de Santiago, sostuvo que “...a continuación rola (fs. 89) solicitud del ejecutado de abandono del

⁷² Sentencia Corte Suprema, de fecha 28 de julio de 2004, pronunciada por la Tercera Sala, integrada por los Ministros Sr. Ricardo Gálvez; Sr. Humberto Espejo; Srta. María Antonia Morales y Sr. Adalis Oyarzun; y el Abogado Integrante Sr. Arnaldo Gorziglia. Rol N°5591-2003.

procedimiento, pudiendo constatarse que transcurrieron más de seis años desde la última gestión útil, conforme aparece del estampado del embargo⁷³ practicado con su inscripción en el Registro respectivo el 5 de abril de 2007 (fs.23), siendo que desde esa fecha a la del inicio del procedimiento de realización de 2 de enero de 2014, lo que fue notificado, por cédula, el 9 de octubre de 2014 al ejecutado, superando entretanto y con creces, en ambos casos, el plazo de tres años aplicable en la especie de conformidad al artículo 153 del Código de Procedimiento Civil, sin que se aprecie en el periodo intermedio ninguna actividad procesal útil para que sirviera para dar curso progresivo a estos autos, el que conforma una sola unidad entre su fase denominada administrativa y la consecuente, la ordinaria, tal como ya se tuvo oportunidad de explicitar en el motivo 2° de esta resolución, de manera que corresponde acoger la solicitud de abandono impetrada.”⁷⁴

En otro fallo de la Corte Suprema, señaló que “no está de más precisar que de lo antes expuesto no deriva que el procedimiento de cobro ejecutivo del título V del libro III del Código Tributario pueda prolongarse indefinidamente, ni en su tramitación ante el Tesorero actuando como juez sustanciador, ni ante el Juez de Letras competente, pues en ambas instancias resulta procedente el instituto del abandono del procedimiento previsto en el

⁷³ N. del A: Esta gestión es propia de la ejecución en la primera etapa, en sede administrativa.

⁷⁴ Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, de 31 de marzo de 2015, pronunciada por la Undécima Sala, presidida por la Ministra señora Mireya López Miranda y conformada por el Ministro señor Alejandro Rivera Muñoz y por el Abogado Integrante Sr. Osvaldo García Rojas. Rol N° 865-2015.

artículo 153, inciso 2º, del Código de Procedimiento Civil, por remisión de los artículos 2 y 196 inciso sexto del Código Tributario, como lo ha resuelto esta Corte en diversos pronunciamientos (v. SSCS Rol N° 1730-13 de 16 de mayo de 2013, Rol N° 8944-14 de 16 de junio de 2014, Rol N° 24.991-14 de 12 de mayo de 2015, Rol N° 24.892-14 de 18 de mayo de 2015, Rol N° 1454-15 de 1 de septiembre de 2015 y Rol N° 25738-14 de 15 de diciembre de 2015).⁷⁵

En el mismo sentido, otra sentencia de la Corte Suprema concluyó que “sobre el segundo punto relativo a la improcedencia del abandono de procedimiento ante la inexistencia de contraparte del ejecutado en la etapa de cobro sustanciada ante el Tesorero Comunal, cabe notar que el propio legislador tributario ha admitido en ese caso promover el incidente en estudio.”

“En efecto, el artículo 196 del Código Tributario establece la facultad del Tesorero General de la República para declarar incobrables los impuestos o contribuciones morosos que se hubieren girado en los casos que indica, facultad puede ejercer en cualquier etapa del procedimiento de cobro. Pues bien, ya aclarado que la etapa del procedimiento de cobro instruida ante el Tesorero Comunal tiene carácter jurisdiccional, el inciso sexto del citado artículo 196 dispone “decretada la suspensión del cobro judicial no procederá

⁷⁵Sentencia Corte Suprema, de fecha 05 de septiembre de 2016, pronunciada por la Segunda Sala integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R., y Jorge Dahm O. Rol N° 27825-2016.

el abandono del procedimiento en el juicio ejecutivo correspondiente, mientras subsista aquella”.

“De esa manera, al no distinguir el referido inciso 6° del artículo 196 del Código Tributario la etapa del procedimiento ejecutivo de cobro en la que se excluye el incidente de abandono del procedimiento de haberse decretado la aludida suspensión por el Tesorero General, se reconoce entonces, a contrario sensu, su procedencia en cualquiera de las fases -administrativa o judicial- del juicio ejecutivo en que no se presente el supuesto aludido por esa disposición.

Sexto: Que, reafirmando lo anterior, esto es, que el legislador puede disponer la procedencia del abandono del procedimiento no obstante la ausencia de una parte demandante o ejecutante que litigue en el procedimiento, cabe advertir que el artículo 146 del Código Tributario -en el texto aplicable a estos autos- dispone que “En las reclamaciones materia del presente Título [II del libro III del Código Tributario, correspondiente al procedimiento general de las reclamaciones] no procederá el abandono de la instancia”. Pues bien, como ha aclarado esta Corte (SCS Rol N° 4310-99 de 11 de mayo de 2000), en su regulación anterior a la Ley N° 20.322, “el Servicio de Impuestos Internos no es parte” en el procedimiento general de reclamaciones reglado en el título II del libro III del Código Tributario, al menos en su primera instancia.”

“Entonces, de lo preceptuado en el artículo 146 del Código Tributario, también a contrario sensu, se colige que la ausencia de una parte que litigue en contradicción a la ejecutada no es óbice para el legislador tributario pueda reconocer la procedencia del abandono del procedimiento, de lo contrario no habría sido menester señalarlo expresamente mediante la aludida disposición.”⁷⁶

A continuación, agrega el mismo fallo, un aspecto que entendemos fundamental a la hora de definir si aplicar la institución del abandono del procedimiento en sede administrativa, que, en nuestra opinión, no tiene otro fin que poder otorgar una solución de justicia a los contribuyentes:

“Séptimo: Que lo que se viene razonando es la única solución armónica con el derecho consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicable conforme lo establece el artículo 5 de la Carta Política, que consagra el derecho de toda persona a ser oída -en lo que interesa- dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden fiscal.

El deber de respetar y promover el aludido derecho establecido en el inciso 2° del citado artículo 5°, impone a esta Corte optar por aquella interpretación que de manera mejor y más completa resguarde y concrete tal garantía, cuestión que no se logra mediante el postulado de la recurrente, pues

⁷⁶ Sentencia Corte Suprema, de fecha 01 de septiembre de 2015.

ello importaría someter al contribuyente y parte ejecutada en este procedimiento, a una carga que perpetúa la indefinición de su situación fiscal y patrimonial, continuando indefinidamente expuesta a la realización de sus bienes ante la inactividad del ente encargado de llevar adelante el cobro de lo adeudado, inactividad que por lo demás no ha sido justificada y sin que, por otro lado, se haya atribuido al ejecutado alguna maniobra dolosa para ocultar sus bienes o entorpecer o dilatar el procedimiento de ejecución.

Octavo: Que, de ese modo, como esta Corte ya ha resuelto antes, en el procedimiento de cobro ejecutivo del título V del libro III del Código Tributario, tanto en su tramitación ante el Tesorero actuando como juez sustanciador, como ante el Juez de Letras competente, “resulta procedente el instituto del abandono del procedimiento previsto en el artículo 153, inciso 2º, del Código de Procedimiento Civil, por remisión de los artículos 2 y 196 inciso sexto del Código Tributario” (SCS Rol N° Rol N° 24.892-14 de 18 de mayo de 2015. v.t. SSCS Rol N° 1730-13 de 16 de mayo de 2013, Rol N° 8944-14 de 16 de junio de 2014 y Rol N° 24.991-14 de 12 de mayo de 2015).

A nuestro parecer, queda de manifiesto con este interesante fallo de nuestro máximo tribunal, que la aplicación del abandono de procedimiento al juicio ejecutivo tributario, es la forma que ha encontrado la judicatura -en algún momento también lo fue el decaimiento del acto administrativo-, para otorgar

justicia a una situación que contempla, tal como se señala en la sentencia recién citada, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicable conforme lo establece el artículo 5 de la Carta Política de 1980, en el sentido de que consagra el derecho de toda persona a ser oída -en lo que interesa- dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden fiscal.

Podríamos señalar que, en este caso, hay dos posiciones respecto a su procedencia. Lo que inclinará la balanza hacia uno u otro caso, será el tiempo efectivamente transcurrido desde la última gestión útil realizada por la administración. Si el tribunal estima que “excede todo límite razonable”, lo más probable es que sea declarado el abandono de alguna de las formas que se ha expuesto en los fallos citados. Si el tiempo transcurrido no es de tal entidad (algunos fallos indican el plazo de 10 años, que es el máximo plazo que establece nuestra legislación para la consolidación de las situaciones jurídicas) entonces, existen probabilidades que la petición de abandono sea rechazada, siendo valoradas de distinta forma las acciones del Fisco en orden a obtener el cumplimiento de la obligación fiscal morosa.

2. Breve referencia al decaimiento del acto administrativo.

De acuerdo a Luis Cordero Vega, citado en un informe realizado por la División Jurídica del Servicio de Tesorerías, “el acto administrativo decae

cuando desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable. En sus efectos, el decaimiento producirá una inexistencia sobreviniente, pero solo de los efectos del acto, pues éste, a lo menos desde el punto de vista formal, continuaría vigente, aunque estéril.”

“La doctrina, especialmente la latinoamericana, ha seguido una explicación canónica expresada de antiguo por el profesor uruguayo Sayagués Laso, quien sostenía que los actos administrativos pueden perder su eficacia jurídica independientemente de la voluntad de la Administración por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para su existencia. Así las cosas, el decaimiento de un acto administrativo puede producirse en diversas circunstancias:

a) Ya sea por la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto;

b) Por la derogación de la regla legal en que se funda el acto, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia;

c) O bien por modificación del régimen legal que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto.

En la literatura comparada, el decaimiento es explicado pura y simplemente en la cesación definitiva de la eficacia del acto administrativo, cuando, por ejemplo, desaparece el objeto sobre el cual el acto proyecta sus efectos o los supuestos fácticos que le servían de soporte, de manera tal que se produce la extinción del acto administrativo por razones objetivas, en la medida en que desaparece definitiva e irreversiblemente el objeto sobre el cual recae o la personalidad de su destinatario.”⁷⁷

Como bien señala la División Jurídica del Servicio de Tesorerías, en su “Estudio de sentencias relativas a materias de decaimiento del acto administrativo en relación con la prescripción de la acción ejecutiva de cobro de obligaciones tributarias”, en algunos fallos de tribunales superiores de justicia han utilizado la teoría del decaimiento del acto administrativo para solucionar un problema jurídico en que el administrado (ciudadano) se encuentra en la incertidumbre por un largo tiempo dentro de un procedimiento administrativo -cuyo resultado será una sanción por parte del órgano fiscalizador correspondiente- sin que éste haya concluido con el acto administrativo terminal que regula esa situación de supuesto incumplimiento o infracción”.

⁷⁷ Artículo, Cordero Vega, Luis “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010” Anuario Derecho Público 2011 Universidad Diego Portales. En: Servicio de Tesorerías, División Jurídica, informe N°1. “Estudio de sentencias relativas a materias de decaimiento del acto administrativo en relación con la prescripción de la acción ejecutiva de cobro de obligaciones tributarias”. Mayo de 2015.

La doctrina del decaimiento, que tuvo aplicación en algunos casos, ha sido actualmente desestimada por nuestros tribunales, atendido al hecho de que carece de regulación legal; a que no debería aplicarse a procedimientos administrativos, sino que a actos administrativos; a que el juicio ejecutivo tributario tendría una naturaleza jurisdiccional y no administrativa, entre otros argumentos que han esgrimido los tribunales superiores de justicia, y que convenientemente, ha hecho propio el Servicio de Tesorería.

Como puede apreciarse, cuando se trata de la defensa de los intereses fiscales respecto del decaimiento administrativo, la posición fiscal es de defensa de la naturaleza jurisdiccional de la primera etapa de cobro, en tanto juez sustanciador y tribunal; cuando se trata del abandono de procedimiento, se sostiene por Tesorerías que, atendido a que se trata de una fase administrativa donde no hay partes ni tribunal, no procede su declaración.

Estimamos, como es evidente, que hay una dualidad de criterios inaceptable para la administración pública.

En todo caso, aparece con mayor evidencia, que la larga inactividad que en ciertas causas incurre el órgano fiscal, ha obligado a que nuestros tribunales busquen una interpretación de las normas que permita entregar justicia al administrado, y en ese afán, ha sido el abandono de procedimiento el instituto mayoritariamente utilizado, pero también se ha visto la aplicación de creaciones meramente doctrinarias sin sustento normativo, como el

decaimiento del acto administrativo. En este sentido, nada obsta que a futuro una nueva institución aparezca con el objeto de justificar sentencias condenatorias a la inactividad del Fisco, que tengan por objeto velar por el cumplimiento de garantías otorgadas a las personas en el marco de tratados internacionales vigentes en nuestro país.

Lo señalado no hace más que dejar en evidencia la necesidad de que la administración tributaria aborde una solución definitiva que permita dar justicia a todos los administrados que permanecen en un estado de incertidumbre frente a sus juicios de cobro, con bienes embargados y total inactividad ante el ente ejecutor.

3. Efectos de la declaración de abandono de procedimiento.

Principalmente, se producen dos efectos: se termina el procedimiento, y se pierde todo lo obrado en juicio.

Consecuencia de esto, es que subsisten las acciones y derechos de las partes, toda vez que el abandono constituye una sanción procesal y no un modo de extinguir las obligaciones. Por otra parte, una vez ejecutoriada la sentencia que lo declara, produce plenos efectos en sede administrativa, por lo que dicha sentencia afecta la totalidad del procedimiento (primera y segunda

etapa), en virtud de la cual se extingue el derecho de las partes a continuar con éste.⁷⁸

En consecuencia, para efectos de la ejecución del procedimiento de cobro, no se produce la extinción de la deuda fiscal morosa. Por otra parte, al perderse todo lo obrado en juicio, deberá iniciarse un nuevo procedimiento de ejecución por la deuda morosa, procediendo a notificarla nuevamente, y, por tanto, naciendo la oportunidad del deudor de oponerse a la ejecución, en tiempo y forma, alegando la prescripción de la acción de cobro.

Atendido al hecho de que se ha perdido todo lo obrado en juicio, se entiende que no se produjo la interrupción civil de la prescripción, por lo tanto, el plazo para ejercer la acción de cobro continuó corriendo durante todo el tiempo transcurrido durante la tramitación del procedimiento que fue declarado abandonado. En consecuencia, si bien no produce la extinción de la obligación morosa, allana el camino para que ésta se produzca por la vía de la prescripción de la acción de cobro.

Para el Servicio de Tesorería, una vez declarado el abandono del procedimiento, hay que distinguir dos situaciones:

“Declarado el abandono subsiste la deuda morosa, por cuanto el abandono es una sanción procesal y no un modo de extinguir obligaciones. En

⁷⁸Circular Normativa 130-2013, Tesorería General de la República, que regula el procedimiento de cobro de obligaciones tributarias de dinero y demás créditos del sector público.

el evento que la acción de cobro de la obligación tributaria demandada en el proceso abandonado no está prescrita, Tesorería, como acreedor, podría volver a incoar la acción de cobro ejecutivo, volviendo a incluir al deudor en Nómina de Deudores Morosos, y el Juez Sustanciador competente tendrá que despachar en su contra mandamiento de ejecución y embargo.

Por el contrario, en el caso que el plazo de prescripción de la acción de cobro de la obligación hubiere corrido totalmente, el contribuyente podría iniciar la acción de prescripción ante la Justicia Civil en un procedimiento ordinario; hay que considerar que la prescripción para que produzca sus efectos debe ser declarada judicialmente, no pudiendo el juez declararla de oficio. Asimismo, si en estas circunstancias, el Fisco fuera quien incoara la acción de cobro, se expone a que el deudor alegue la prescripción como excepción.”⁷⁹

Sobre este último punto, brevemente, señalaremos que para el Servicio de Tesorerías, si no ha transcurrido el plazo de prescripción de la acción de cobro, se podría volver a ejecutar la deuda fiscal morosa, bajo la estructura de un nuevo juicio,⁸⁰ el que debe ser notificado conforme a derecho. Implica en consecuencia, comenzar un nuevo procedimiento de cobro ejecutivo, incorporando al deudor en una nueva Nómina de Deudores Morosos y

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ N. del A: Lo que se traduce en la práctica, en la generación de un nuevo expediente administrativo, al que se le asigna un nuevo número de rol administrativo, subsistiendo la identidad del sujeto pasivo y el mismo folio adeudado, por el mismo vencimiento y monto.

despachándose un nuevo mandamiento de ejecución y embargo por parte del juez sustanciador.

Convenimos que, en la gran mayoría de los casos en que se interpone este incidente por parte del ejecutado, y es acogido por el tribunal, ya ha transcurrido el plazo de prescripción de la acción de cobro.

Distinta es la situación que se genera cuando ha sido declarado el abandono del procedimiento, y ya ha transcurrido el plazo de prescripción de la acción de cobro, ya que, en este caso, de volver a incoarla el Fisco “se expone a que el deudor alegue la prescripción como excepción.”

Esta última situación, actualmente no se encuentra normada por parte de la administración, si una vez declarado el abandono de procedimiento y transcurrido el plazo de prescripción de la acción de cobro, es necesario mantener la inactividad fiscal y esperar a que el deudor ejerza la acción de prescripción y ser notificado de ella. O bien, aunque implique “exponerse” a que el deudor alegue la prescripción como excepción, generar un nuevo procedimiento de cobro.

Creemos que, a todas luces, es la administración la que debe asumir de oficio, así como inició el procedimiento, las gestiones que tengan por objeto obtener su prosecución, y, en este sentido, generar el nuevo expediente administrativo de cobro que contenga los folios adeudados y notificar conforme

a derecho al ejecutado, quien dispondrá de las excepciones que franquea la ley para oponerse a la ejecución.

La Circular Normativa N°130-2013, del Servicio de Tesorería, que regula el procedimiento de cobro de obligaciones tributarias de dinero y demás créditos del sector público, establece, en materia de abandono de procedimiento, que “en el evento que la acción de cobro de la obligación tributaria demandada en el proceso declarado abandonado no se encuentre prescrita, el Servicio de Tesorerías deberá iniciar nuevamente un proceso de cobro ejecutivo.”

En consecuencia, si estamos ante el escenario de que la acción de cobro se encuentre prescrita, hay un vacío normativo que la administración debe asumir, ya que no es admisible pretender esperar a que el deudor demande la acción de cobro, ante la inacción fiscal, con el único objeto de evitar “el riesgo” que el ejecutado oponga la excepción de prescripción, estando en pleno derecho de hacerlo.

4. Consecuencias del transcurso del tiempo en sede administrativa.

De acuerdo a lo expuesto, el procedimiento de cobro, en su primera etapa, tiene una naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Una consecuencia de su naturaleza, es el hecho de que en sede administrativa no procede el instituto del abandono de procedimiento, ya que no se dan los supuestos para que ella opere. Solo hay abandono de procedimiento en sede judicial.

Otro ejemplo, como se ha señalado, es la aplicación de la teoría del decaimiento del acto administrativo, que como se sostiene en este trabajo, no es sino una muestra de la necesidad de buscar una interpretación normativa, o doctrinaria, que permita entregar justicia para un administrado que se ha visto por largos años sujeto a una ejecución que se mantiene inactiva por la administración.

Una evidente muestra de lo anterior, lo contiene el voto en contra de los Ministros Sres. Carlos Künsemüller y Lamberto Cisternas, en la sentencia Corte Suprema, Rol N° 27825-2016 al señalar que estuvieron por “acoger el recurso de casación en el fondo, anular el fallo recurrido y dictar otro de reemplazo que declare de oficio la prescripción de la acción de cobro de los tributos adeudados”.⁸¹ Como puede apreciarse, atendido el vacío legal,

⁸¹ Los considerandos son los siguientes: 1.- Que los tributos cuyo cobro persigue Tesorería en este procedimiento vencieron entre los años 1991 a 1995, habiéndose realizado el requerimiento de pago el año 1997 y embargado un vehículo del deudor el año 1998. El deudor falleció el año 2006 y sólo se notificó a sus herederos el año 2012, ordenándose el año 2014 seguir adelante la ejecución en su contra. De esa manera, no resulta controvertido que el procedimiento ejecutivo de cobro de deudas tributarias se inició el año 1997 y estuvo paralizado sin ninguna gestión por parte de Tesorería para concretar el cobro o realizar el bien embargado por más de 14 años.

2.- Que la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8° N° 1° asegura a toda persona el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y

nuestros tribunales de justicia se han visto en la obligación de interpretar normas o aplicar instituciones que permitan una solución de justicia para las partes, para lo cual se han apoyado en distintas herramientas, habida cuenta de que, atendida la naturaleza del procedimiento de cobro en sede administrativa y a su regulación normativa, no hay una sanción para la inactividad estatal en esta materia.

obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Por su parte, el inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política de la República de 1980 establece como deber de todo órgano del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

3.- Que, si bien la determinación del límite temporal máximo para considerar que el proceso se ha ventilado dentro de un plazo razonable es un asunto de difícil resolución ante el silencio del legislador, tal cuestión puede zanjarse atendiendo a la normativa nacional. De esta manera, y a falta de texto legal en contrario, puede colegirse que el interés fiscal en la recaudación de impuestos no puede justificar que el procedimiento para realizar ese interés prolongue el estado de indefinición de la recaudación fiscal y de la situación patrimonial del ejecutado por un período superior al plazo máximo de prescripción que contempla nuestro Código Civil, esto es, el de la prescripción adquisitiva extraordinaria de diez años, plazo que en la especie se encuentra cumplido holgadamente.

Así, un procedimiento que se extiende más allá del plazo referido deviene en una violación de las garantías judiciales de las ejecutadas que reconoce la referida Convención, al someterlas a una carga que perpetúa la indefinición de su situación tributaria y patrimonial.

4.- Que lo anterior tiene como corolario concreto la ilegitimidad de este procedimiento ejecutivo, el que, por tanto, no puede justificar ya la interrupción de la prescripción causada con el acto que da inicio al mismo, esto es, la notificación del requerimiento de pago de conformidad al artículo 201, inciso segundo, N° 3 del Código Tributario. Por tanto, desapareciendo la causal que impedía el cómputo del plazo de prescripción, y considerando cualquier época anterior a la notificación del requerimiento de pago -9 de octubre de 1997-, han transcurrido con creces los plazos de prescripción previstos en el artículo 200 del Código Tributario y, por consiguiente, la acción de cobro de la deuda impositiva se ha extinguido, sólo restando así declararlo.

5.- Que, en este estado de cosas, los disidentes estiman que las razones antes dichas son suficientes para acoger el recurso de casación en el fondo, invalidar el fallo recurrido y dictar otro de reemplazo que declare de oficio la extinción de la pretensión fiscal de cobro de impuestos. No empece a esa declaración el que se halle pendiente el pronunciamiento del juez a quo sobre la excepción de prescripción opuesta por las herederas del ejecutado, en cumplimiento de lo ordenado por el tribunal de segunda instancia, pues esperar dicho pronunciamiento, que no puede ser otro que el de declarar la prescripción, sólo agravaría innecesariamente la afectación a los derechos que se vienen conculcando en esta causa.

Entonces cabe preguntarse, ¿de qué forma el contribuyente deudor puede obtener la sanción del acreedor negligente?

Convengamos inmediatamente, que el legislador entrega al contribuyente la posibilidad o el derecho, de instar por su ejecución, solicitando sea presentados los antecedentes ante la justicia ordinaria, tal como lo señalan en el artículo 178 inciso final del Código Tributario⁸² y el artículo 179 inciso final, del mismo cuerpo legal.⁸³

Sin embargo, es un hecho que, por desconocimiento, desinterés o estrategia, este derecho no es utilizado por los contribuyentes, quedando a la espera de que el Fisco ejecutor continúe con las acciones de cobro respecto de sus bienes. En el intertanto, mantendrá un embargo que le impedirá disponer de dichos bienes, pero el Fisco ejecutor tampoco realizará gestiones para realizarlos, de forma tal que se perpetúa, como ha señalado la Corte Suprema, una situación de incertidumbre que pugna con tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

⁸² Código Tributario, artículo 178 inciso final: Sin embargo, el ejecutado podrá solicitar la remisión inmediata de los antecedentes al Abogado del Servicio de Tesorerías cuando la mantención del embargo le causare perjuicios. En tal caso sólo se enviará el cuaderno separado, con compulsas de las piezas del cuaderno principal que sean necesarias para la resolución de la oposición.

⁸³ Código Tributario, artículo 179 inciso final: En el caso que la Tesorería Regional o Provincial o el Abogado del Servicio de Tesorerías no cumplan con las actuaciones señaladas en el artículo 177° o los incisos anteriores, dentro del plazo, el ejecutado tendrá derecho para solicitar al Tribunal Ordinario señalado en el inciso precedente que requiera el expediente para su conocimiento fallo.

Para ilustrar este punto, baste con mencionar lo siguiente. De acuerdo a las bases de datos del Servicio de Tesorerías, al mes de junio de 2018, existen 1.353.010.- (un millón trescientos cincuenta y tres mil diez) demandas vigentes, por la suma de \$7.216.178.277.039⁸⁴.- (siete billones, doscientos dieciséis mil, ciento setenta y ocho millones, doscientos setenta y siete mil treinta nueve), suma que no considera recargos legales.

De este total, las demandas que se encuentran sin movimiento en los últimos tres años, corresponde a 636.351.- por la suma de \$2.177.431.695.844.-

Ahora bien, en primera etapa, o sede administrativa, actualmente existen 399.842.- demandas, por la suma de \$1.103.973.628.864.- que registran en el sistema de cobranza del Servicio de Tesorerías, una última gestión hace 3 años o más, y por tanto, se encuentran en condiciones de que sea alegado el abandono de procedimiento y que sea concedido, aun en sede administrativa.

En sede judicial, donde no existen obstáculos para que se declare el abandono de procedimiento, toda vez que se configuran los requisitos que exige la ley para el instituto, existen a la fecha, 224.085.- demandas por la suma de \$855.931.276.156.-⁸⁵

⁸⁴ N. del A: según la Real Academia Española de la Lengua, un billón es un millón de millones, que se expresa por la unidad seguida de doce ceros. [Http://dle.rae.es/?id=5WQzD1r](http://dle.rae.es/?id=5WQzD1r)

⁸⁵ Tesorería General de la República, División de Cobranza. Mapa de Cobranza 2018.

Dicho de otra forma, en segunda etapa, actualmente hay 224.085 demandas en condiciones de ser alegado el abandono de procedimiento, sin que el Servicio de Tesorería pueda ofrecer algún argumento plausible para evitar que se aplique dicha sanción procesal.

En la primera etapa de cobro, existen 399.842.- demandas que no han tenido movimiento en 3 años o más, con o sin bienes embargados, en las que los contribuyentes podrían ejercer los derechos de los artículos 178 inciso final y 179 inciso final, ambos del Código Tributario, a fin de obtener la consecución de la ejecución, o alegar derechamente el abandono en sede administrativa, forzando la tramitación para que llegue a sede judicial.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Servicio de Tesorerías realiza cobranza focalizando las acciones de cobro en las deudas más recientes, con lo que ha logrado mejorar los índices de recupero de la cartera morosa ostensiblemente en el tiempo. En efecto, en el periodo 2014-2017 la recuperación de cartera morosa por efecto de cobranza coactiva tuvo una tasa de recuperación promedio del 21,4%, estabilizándose en los últimos dos años en una tasa en torno al 23,5%, esto, en relación a una cartera morosa que pasó de \$ 2,6 a \$ 3,7 billones entre ambos años.⁸⁶

⁸⁶ Memoria del Tesoro 2017.

<http://www.tesoreria.cl/web/documentos/docsController.jpf?idTipoDoc=12>

Esto, producto de una política que en forma sistemática ha buscado la mayor eficiencia en el uso de los recursos fiscales para la cobranza coactiva, determinando que el mayor recupero por deuda morosa se obtiene el primer año de tramitación, bajando exponencialmente hasta el tercer año y en años posteriores, donde la recaudación es mínima.

Sumado al hecho de que contar con mayor información de los deudores morosos, permite trabar embargo sobre activos de carácter financiero (principalmente cuentas corrientes, facturas, estados de pago, contratos, depósitos, acciones, entre otros), los que generan una respuesta inmediata por parte del deudor, o al menos, mucho más efectiva que el embargo de bienes muebles o raíces, que tienen tiempos de ejecución mucho más extensos y que tal como hemos visto, a veces simplemente no se realizan.

Pese a los espectaculares resultados en términos de recaudación coactiva, salta a la vista la incapacidad material del ente ejecutor, de abordar la totalidad de la cartera de cobro, sobre todo la más antigua, lo que da a lugar a que un número importante de demandas permanezcan en la inactividad y sean susceptibles de la aplicación de una sanción por la negligencia del acreedor.

CAPÍTULO III

1. Propuestas de mejoras al procedimiento.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la cobranza coactiva del Servicio de Tesorerías, dice relación con la masividad de la cartera de cobro, por el enorme número de demandas que se mantienen actualmente en cartera (cerca de 6.000 demandas a cargo de una unidad de cobro) y por el aumento creciente, año tras año, debido especialmente al aumento en el número de fiscalizadores y giros por parte del Servicio de Impuestos Internos que impuso la Reforma Tributaria de 2014.

Hay que hacer presente que la adopción o no de medidas que permitan abordar este enorme número de demandas, es una decisión de carácter político más que meramente administrativa.

Para abordar este punto, la administración ha hecho una distinción entre cartera morosa mayor y menor a tres años desde la emisión del giro por parte del Servicio de Impuestos Internos. Para la cartera menor a tres años, atendido a que tienen probabilidades mayores de recuperabilidad de deuda, debe agotarse las acciones de cobro a su respecto, llevando la realización de bienes a etapa judicial, conforme a derecho.

Para todo aquel deudor con una morosidad mayor a tres años, debemos distinguir si se encuentra o no garantizada la deuda con algún bien

embargado, o si no ha sido posible ubicar bienes del deudor. Se desprende, por tanto, las siguientes alternativas:

1. Si no tienen bienes embargados, lo que corresponde es aplicar el procedimiento de castigo de deuda, que se denomina “incobrabilidad”, normado en los artículos 196 y 197 del Código Tributario.
2. Si tienen bienes muebles embargados, en los que la normativa exige cerrar el procedimiento de cobro con el retiro frustrado de dichos bienes muebles en sede judicial.
3. Tienen bienes inmuebles embargados.

De acuerdo a esto, el Servicio de Tesorerías ha abordado la problemática mediante diversos estudios, en los que se ha constatado la necesidad de que la cobranza debe enfocarse en el cobro de aquella parte de la cartera morosa que posee objetivas posibilidades de recupero. Lo que redundaría en un mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone la institución para efectuar las tareas de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias y créditos fiscales, y no distraerlos en una cartera sin posibilidades reales de recupero, por lo que la institución ya ha propuesto algunas medidas al Ministerio de Hacienda, las que, en materia de cobranza, se refieren a las siguientes:

- a) Facultar al juez sustanciador para denegar la ejecución o dejarla sin efecto, si a la fecha de generación de la nómina de deudores morosos,

ha transcurrido el plazo de prescripción, aplicando la misma disposición que el artículo 442 establece en el juicio ejecutivo por obligación de dar regulado en el Libro III del Código de Procedimiento Civil.⁸⁷

- b) Castigo de deuda para contribuyentes que no registran información de bienes embargables, y que además no registran movimientos tributarios de declaraciones de Impuesto a la Renta o de Impuesto al Valor Agregado (IVA), en los últimos tres años, habiendo transcurrido más de cinco años desde la fecha en que se dio inicio a los respectivos procesos de cobro.
- c) Castigo de deudas garantizadas con embargos sobre bienes muebles insuficientes para cubrir la deuda demandada, y en las que el embargo se haya trabado hace más de 8 años.
- d) Aumentar el monto de la incobrabilidad automática para bajos montos, y eliminar el requisito de los dos años de exigibilidad.

Sin perjuicio de que resultan medidas atinentes a la necesidad de finalizar procesos de cobro mediante el castigo de cartera, estimamos que resultan insuficientes, toda vez éstas deberían apuntar a la eliminación de un volumen mayor de cartera morosa. En efecto, no se justificaría fijar plazos de eliminación de cartera por sobre los 6 años, considerando el plazo máximo de

⁸⁷ CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Art. 442 (464). El tribunal denegará la ejecución si el título presentado tiene más de tres años, contados desde que la obligación se haya hecho exigible; salvo que se compruebe la subsistencia de la acción ejecutiva por alguno de los medios que sirven para deducir esta acción en conformidad al artículo 434.

prescripción que contempla nuestra legislación tributaria. Respecto a los procesos de limpieza de la cartera de cobro, o incobrabilidad, ésta no evita que se alegue en cualquier momento el abandono de procedimiento mientras la deuda no se descargue definitivamente, lo que, según la regulación interna del Servicio de Tesorerías, comprende 3 años desde la resolución que declaró la incobrabilidad. De ahí que, actualmente, para declarar una deuda incobrable, el proceso se realiza en forma anual, desde la selección del caso, gestionar su incobrabilidad y finalmente eliminar la deuda, transcurren 4 años. A lo extenso del plazo, se suma lo marginal de su impacto en la limpieza de la cartera de cobro. Estimamos que la solución que debe aplicarse es la incobrabilidad con descargo automático de la deuda, considerando ciertos parámetros básicos.

En otras oportunidades se ha intentado por parte de la administración de la aprobación de una norma general de prescripción, con la intención precisamente de liberar parte de esta cartera morosa, sin éxito, atendido a como se ha señalado, más que un aspecto técnico, totalmente justificado, pasa por una decisión política.

Por otra parte, creemos que los esfuerzos por limpiar la cartera no solo deben centrarse en la incobrabilidad automática, sino que en mecanismos de castigo de demandas con embargos antiguos de bienes muebles. Máxime, en el caso de vehículos, ya que es muy improbable que éstos sean ubicados para

proceder al retiro y remate, y que cuando no son vehículos, se trata de bienes muebles de muy escaso valor.

Respecto de los inmuebles, nos encontramos en un escenario distinto, ya que en este supuesto concurren otras variables para su realización: 1) que en el tiempo deberían incrementar su valor; 2) que el Servicio no cuenta con el presupuesto para procurar la publicación de todos los inmuebles embargados.⁸⁸; 3) que es muy frecuente que no hayan postores en los llamados a remate, y; 4) ante la opinión pública, la realización masiva de remate de inmuebles tiene una mala evaluación, lo que afecta directamente la imagen del Servicio y del Gobierno de turno, por lo que para estos casos, la definición de directrices pasa, nuevamente, por una definición política sobre cómo proceder.

Desde otro punto de vista, creemos que una mejora en el procedimiento requiere necesariamente una definición institucional respecto a la naturaleza del juicio ejecutivo tributario, y reconocer una sanción procesal para el sujeto activo en caso de inactividad por largos periodos de tiempo. Es evidente que actualmente se vulnera el derecho de los contribuyentes con ejecuciones que superan con creces plazos razonables de tramitación, y no es aceptable que sea arbitrio de la administración continuar o no con ejecuciones con

⁸⁸ N. del A.: Según datos de la División de Cobranzas, el número de inmuebles embargados a nivel naciones, desde el año 2010, asciende a 1.784.982.-

posterioridad a la traba del embargo. Con toda razón, esta condición es severamente criticada por tribunales de justicia.

CONCLUSIONES.

El juicio ejecutivo tributario, como consecuencia de su masividad, es pródigo en la generación de incidencias que tienen por objeto sancionar al sujeto activo que no ha instado por la finalización del procedimiento. La solución a este problema se complica atendido a que las disposiciones contenidas en el Título V del Libro III del Código Tributario, no contemplan una sanción para el acreedor negligente en el caso de inactividad.

Sin perjuicio de que, ante la inacción del Fisco Tesorería, el legislador contempla la posibilidad de que los administrados soliciten la prosecución del juicio ejecutivo a la justicia civil, en la práctica este derecho no es ejercido y, aunque así fuera, ante el volumen de demandas a nivel nacional, su número sería totalmente marginal.

Ante la falta de una norma en el mismo procedimiento que sancione la inactividad, se suele alegar el abandono de procedimiento, así como, hace algunos años, la teoría del decaimiento del acto administrativo.

Respecto del abandono, en sede judicial no se genera ninguna discusión sobre su procedencia, pero en sede administrativa hay dos posiciones, que se sostienen en la determinación de la naturaleza del juicio ejecutivo tributario en la primera etapa, ya que de ello dependería en principio, de que se acoja o rechace el incidente.

El Servicio de Tesorería es enfática al señalar que es improcedente, por no concurrir los requisitos propios del abandono. Sostiene, además, que el procedimiento de cobro de obligaciones tributarias es de naturaleza jurisdiccional administrativa, en el que no hay partes ni juez como tercero imparcial llamado a resolver la contienda jurídica.

Los tribunales de justicia, han tenido fallos en ambos sentidos. Los que acogen el abandono de procedimiento en sede administrativa lo hacen invocando la naturaleza jurisdiccional del procedimiento de primera etapa. Aquellos que lo rechazan, sostienen que presenta una naturaleza administrativa ajena a la configuración de dicha sanción, donde no hay partes en contienda sometida a la decisión de un tercero imparcial.

Respecto a la teoría del decaimiento del acto administrativo, se ha señalado por el Servicio de Tesorerías, que es improcedente atendido, entre otros motivos, la naturaleza jurisdiccional del procedimiento ejecutivo tributario.

Para dilucidar el punto, definimos qué se entendía por jurisdicción, de dónde proviene su regulación y bajo el entendido que es la función lo que le da la naturaleza al órgano, y no al revés, concluimos que al carecer del efecto de cosa juzgada, y no cumplir con principios fundamentales de los órganos que ejercen jurisdicción, como la independencia, la inamovilidad, la inmutabilidad de la sentencia, tanto las resoluciones del juez sustanciador

como las del Abogado del Servicio, corresponden al ejercicio de facultades administrativas y no jurisdiccionales.

Por otra parte, los tribunales superiores han sido enfáticos en señalar, en diversas causas, que la tardanza inexcusable de la Tesorería General de la República excede todo límite de razonabilidad en la tramitación de sus causas, por lo que no sería admisible pretender que el acreedor ejecutante perpetúe una situación de ejecución, sin quedar afecto a ningún tipo de sanción, por lo que buscan la aplicación de instituciones de procedencia, a lo menos controvertida, en el juicio ejecutivo tributario.

Que la administración tributaria debe abordar el problema con decisión, y eso pasa por una definición legal respecto a dos temas: la naturaleza del procedimiento ejecutivo tributario, y cómo se abordará el problema de aquellas demandas que han permanecido largo tiempo sin actividad, donde no es eficiente concluir con el retiro o remate de bienes.

Como posibles soluciones, se propone el mejoramiento del procedimiento de incobrabilidad o de castigo de cartera, abordando un número masivo de ejecuciones, y el alzamiento del embargo de bienes muebles, que permita descomprimir la cartera morosa en segunda etapa por la vía de la incobrabilidad. Los bienes inmuebles, requieren de un tratamiento distinto, cuya solución requiere de la consideración de aspectos presupuestarios (publicaciones de remate), prácticos (remates sin postores), así como

políticos, por el impacto que podría generar en la opinión pública el remate masivo de inmuebles de los contribuyentes, lo que evidentemente, no es el fin último de las acciones de cobro del Servicio de Tesorerías.

En definitiva, se produce una situación que estimamos vulnera el derecho de los contribuyentes, toda vez que se embargan bienes en orden a garantizar el pago de la deuda, pero estos no son realizados en plazos razonables, quedando el deudor imposibilitado de transferirlos, devaluándose año tras año. Esto, desde el punto de vista de la administración, es sumamente nocivo, ya que el solo embargo, sin proseguir con la realización, genera en los deudores morosos la sensación, o convicción, de que el Fisco no termina los procedimientos de cobro, perdiendo el sentido disuasivo que tiene la cobranza fiscal.

Finalmente, creemos que dentro de las deficiencias que generan las normas del juicio ejecutivo tributario, el tratamiento de la cartera masiva de cobro es el mayor de todos, ya que al no existir un mecanismo efectivo que permita depurarla, se generan continuas incidencias de contribuyentes que buscan dejar sin efecto la ejecución, deteriorando la imagen institucional, de una administración activa en el cobro de los créditos fiscales, ante la ciudadanía y los tribunales de justicia. Por otra parte, la misma masividad impide una gestión adecuada de las unidades de cobro, ya que los obliga a avanzar procesos sin ninguna expectativa de recupero, distrayendo recursos

que debieran enfocarse exclusivamente en deuda reciente, la que tiene una mayor posibilidad de recupero.

Desde el punto de vista de política económica, distorsiona los datos en base a los cuales se calculan metas institucionales, ya que éste se determina en base a un porcentaje de una cartera morosa, que, en altísimo número, no tiene ninguna posibilidad de recuperación, y que aumenta sistemáticamente, sin tener la administración la posibilidad real de depurar esa cartera.

BIBLIOGRAFÍA.

1. BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2002. Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de división de poderes. Revista de Derecho, volumen XIII.
2. BORDALÍ, ANDRES. 2006. La administración pública antes los tribunales de justicia chilenos. Revista Chilena de Derecho. Volumen 33 N° 1.
3. CASARINO VITERBO, MARIO. 1982. Manual de Derecho Procesal (Derecho Procesal Civil) Tomo III. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
4. COLOMBO CAMPBELL, JUAN. 1980. La jurisdicción, el acto jurídico procesal y la cosa juzgada en el derecho chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
5. DURÁN MARTÍNEZ, AUGUSTO. 1999. Cosa Juzgada Administrativa. Santiago. Revista IUS PUBLICUM N°3/1999, Escuela de Derecho Universidad Santo Tomás.
6. ESPINOSA FUENTES, RAUL. 2013. Manual de Procedimiento Civil. El Juicio Ejecutivo. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

7. GONZALEZ ORRICO, JAIME. 2011. Juicio Ejecutivo Tributario. Santiago, Editorial Librotecnia.
8. ROMERO SEGUEL, ALEJANDRO. 2002. La cosa juzgada en el proceso civil chileno. Doctrina y Jurisprudencia. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
9. SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
10. Circular Normativa N°130-2013. Tesorería General de la República, que regula el procedimiento de cobro de obligaciones tributarias de dinero y demás créditos del sector público. Sección Transparencia y Normativa, División Jurídica y de Cobranzas. Tesorería General de la República.
11. Manual de Cobranza II. 2009. Tesorería General de la Republica.
12. Memoria del Tesoro 2017. <http://www.tesoreria.cl/web/documentos>
13. Servicio de Tesorerías, División Jurídica, [s.a.] que deja sin Efecto Oficio N° 1935-2000, N° 851-2009, N° 450-2010; y Minuta N° 252-2004,

N° 37-2005, N°850-2010. Criterio jurídico aplicable respecto del estatuto jurídico llamado abandono de procedimiento.

14. Servicio de Tesorerías, División Jurídica, informe n° 1. “Estudio de sentencias relativas a materias de decaimiento del acto administrativo en relación con la prescripción de la acción ejecutiva de cobro de obligaciones tributarias”. Mayo de 2015.
15. Servicio de Tesorerías. Segundo Manual de Cobranza para abogados. 30 de noviembre de 2009.
16. Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, de 31 de marzo de 2015, pronunciada por la Undécima Sala, presidida por la Ministra señora Mireya López Miranda y conformada por el Ministro señor Alejandro Rivera Muñoz y por el Abogado Integrante Sr. Osvaldo García Rojas. Rol N° 865-2015.
17. Sentencia Corte Suprema, de 05 de septiembre de 2016, pronunciada por la Segunda Sala integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R., y Jorge Dahm O. Rol N° 27825-2016.
18. Sentencia Corte Suprema, de 12 de marzo de 2013, Rol N° 6395-2012, segunda sala, integrada por integrada por los Ministros Sres. Hugo

Dolmestch U., Carlos Künsemüller L., Juan Escobar Z. y los abogados integrantes Sres. Jorge Barahona G. y Luis Bates H; Sentencia Corte Suprema de 30 de enero de 2014, Rol N° 17.109-2013, segunda sala integrada por los Ministros Sres. Milton Juica A., Carlos Künsemüller L., Haroldo Brito C., Lamberto Cisternas R. y el abogado integrante Sr. Luis Bates H.

19. Sentencia Corte Suprema, de 28 de julio de 2004, pronunciada por la Tercera Sala, integrada por los Ministros Sr. Ricardo Gálvez; Sr. Humberto Espejo; Srta. María Antonia Morales y Sr. Adalis Oyarzun; y el Abogado Integrante Sr. Arnaldo Gorziglia. Rol N°5591-2003.

20. Sentencia Corte Suprema, Rol N° 27825-2016.

21. Sentencia Corte Suprema, Segunda Sala, de 28 de enero de 2013. "Pineda Mercado Jose con Tesorería General De La Republica" Rol N° 12.362-2011.

22. Sentencia Corte Suprema, Tercera Sala, de 01 de junio de 2012. "Treasurería Regional de Antofagasta con Sergio H. Rojas Hurtado y Otros". Rol 5110-2010.

23. Sentencia Tribunal Constitucional, de 12 de diciembre de 2017, rol N°3217-2016.
24. Sentencia Tribunal Constitucional, de 26 de marzo de 2007. Voto en contra. Rol N° 681-2006.
25. CHILE. Decreto con Fuerza de Ley 1, del Ministerio de Hacienda, de fecha 03 de julio de 2002, que establece asignación de estímulo al personal del Servicio de Tesorerías.
26. CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2005. Decreto con Fuerza de Ley N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 211 de 1973, publicado en el Diario Oficial de 07 de marzo de 2005.
27. CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2006. Decreto con Fuerza de Ley N°3- 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Propiedad Industrial, Ley N° 19039, publicado con fecha 20 de junio de 2006.
28. CHILE. Ministerio de Hacienda. 2005. Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

29. CHILE. Ministerio de Hacienda. 2009. Ley N°20.322 que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera, publicada en el Diario Oficial el de 27 de enero de 2009.
30. CHILE. Ministerio de Justicia. 1978. Decreto 307, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
31. CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2012.
32. CODIGO DE JUSTICIA MILITAR.
33. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.
34. CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES.
35. CODIGO TRIBUTARIO.
36. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE.
37. MENSAJE DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL. 1995. Ministerio de Justicia.