

## **POSICIONES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO DE TESORERÍA: UN LABERINTO PARA EL CONTRIBUYENTE.**

La Tesorería General de la República ha sostenido ante los Tribunales Superiores de Justicia varias doctrinas y/o posiciones en diversas materias, todas las cuales -analizadas en su conjunto- resultan contradictorias entre ellas de manera que aparece un sesgo de arbitrariedad y abuso del servicio público cuya consecuencia es la vulneración de los derechos de los litigantes.

Tanto en materia de control de juricidad, efectos jurídicos de la inactividad, publicidad del proceso administrativo y notificación del requerimiento por impuesto territorial, el Servicio de Tesorería sostiene posiciones institucionales que afectan –entre otros- el derecho a defensa del contribuyente.

En el contexto del juicio ejecutivo tributario, el tesorero -a la vez juez sustanciador- actúa junto al abogado del servicio de tesorería en lo que se ha denominado un “tribunal especial”, denominación que el propio servicio público sostiene.

En cuanto tribunal la expectativa debiera ser por cierto la independencia e imparcialidad, sin embargo, tales elementos del debido proceso se ven afectados por diversos factores. Uno de ellos son las instrucciones institucionales que mediante oficios y circulares obligan tanto a los jueces sustanciadores como a los abogados del servicio público y cuyo incumplimiento puede aparejar sumarios administrativos. Se traduce lo anterior en una invasión a la función jurisdiccional por órdenes administrativas.

Los principios de seguridad jurídica, buena fé y confianza legítima se traducen en que las expectativas que la Administración pública ha generado con sus actuaciones deben ser respetadas en el futuro de acuerdo con los principios de congruencia y coherencia salvo que se justifique en concreto, con argumentos razonables, la necesidad de proceder de otra forma.

Aquí expondré algunas de las principales posiciones sostenidas por la tesorería:

1. en materia de control de actos y resoluciones del juez/tesorero
2. en materia de efectos jurídicos de la inactividad:
3. en materia de publicidad.
4. en materia de notificación del requerimiento por impuesto territorial.

### **1) CONTROL DE ACTOS Y RESOLUCIONES DEL JUEZ/TESORERO.**

La Tesorería veda la posibilidad de la revisión<sup>1</sup> de las resoluciones del Tesorero/Juez Sustanciador y del Abogado Provincial. Todos los mecanismos de control validos en los procesos administrativos como en los procesos judiciales reciben como respuesta de la

---

<sup>1</sup> La excepción a esto es el caso de las resoluciones que rechazan las excepciones opuestas por el ejecutado de conformidad al artículo 177 del código tributario, las cuales si llegarán a conocimiento del tribunal civil. Sin embargo, las resoluciones que se dicten durante la tramitación de las excepciones tampoco son objeto de control, ese es el caso de la resolución de inadmisibilidad a tramitación.

Tesorería la de ser improcedentes. El problema no es solo la negación de todos y cada uno de los sistemas de control de los actos de la administración, sino que los fundamentos de la improcedencia para los controles surgen de presupuestos antagónicas y –en el caso del recurso de apelación- desafía la jurisprudencia uniforme y sistemática de las Cortes de Apelaciones.

Así sostiene la Tesorería que:

1. **El recurso de apelación no es procedente en la etapa administrativo.**

No procede porque en esta etapa no hay juicio, no constituye instancia ni está sujeto a la superintendencia jurisdiccional de los tribunales de justicia; el recurso de apelación es incompatible con la naturaleza administrativa del procedimiento; la actuación funcionaria que se produce en la etapa administrativa no se condice con lo propio del ejercicio de la función jurisdiccional; las resoluciones dictadas por el juez sustanciador no son objeto de revisión por tribunal alguna por cuanto la ley no contempla un tribunal superior jerárquico al efecto. (Informes en recursos de hecho presentados por la Tesorería en causas rol 13-2015 CA Arica; 7776-2014 CA Santiago; 11465-2015 CA Santiago; 2143-2015 CA Talca, entre otros).

2. **El recurso de queja contra el juez sustanciador es improcedente**

**contra resoluciones del juez sustanciador,** porque se trata de un órgano administrativo no de un tribunal y pese a que la ley diga que es un tribunal no lo es; el juez sustanciador no ejerce jurisdicción. (6086-1994 Corte Apelaciones Santiago; 12715-1988 Corte Suprema)

3. **El recurso de protección es improcedente contra resoluciones del juez**

**sustanciador** porque las resoluciones del tesorero juez sustanciador son de naturaleza jurisdiccional y se trata de resoluciones dictadas por un tribunal especial (Así los sostiene la Tesorería en rol 13325-2014 Corte Suprema)

4. **No son procedentes los recursos administrativos contra resoluciones**

**del juez sustanciador** por tratarse de una cuestión de naturaleza jurisdiccional. (sentencia rol 7528-2017 Corte Apelaciones Santiago C4; informe presentado por la Tesorería General de la Republica en recurso de hecho rol 11465-2015)

5. **La intervención de la Contraloría General no procede por tratarse de un asunto litigioso**

Como puede apreciarse en algunos casos la Tesorería defenderá que el mecanismo de control es improcedente por que la naturaleza administrativa del procedimiento hace incompatible tal o cual mecanismo de control. En otros casos sostendrá que la naturaleza jurisdiccional de las resoluciones del Tesorero/Juez hace improcedente tal o cual mecanismo de control. En ciertos casos niega el mecanismo de control bajo el argumento de que se trata de un tribunal especial y en otros niega el mecanismo argumentando que no es un tribunal especial.

Respecto del recurso de apelación la tesorería no solo niega la procedencia del mismo, sino que niega la entrega de un certificado para ser presentado ante la Corte de Apelaciones para la admisibilidad del recurso de hecho.

La procedencia de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional toda vez que el proceso se encuentra en etapa administrativa es un caso muy interesante.

En rol 3297 alegando en estrados el abogado de la tesorería manifestó que la acción debía ser declarada inadmisibile ya que el requirente debió de haber realizado su requerimiento cuando el proceso se encontraba en etapa administrativa ante el juez sustanciador y al hacerlo en etapa civil significaba la perdida de la oportunidad. Sin embargo, atendido a que la Tesorería niega la entrega del certificado que el requerimiento de inaplicabilidad exige para ser admitido a tramitación aquello es por cierto una cuestión imposible. Tal incongruencia no fue explicada por el abogado de la Tesorería.

En el mismo alegato el abogado de la Tesorería señaló en estrados que la parte que se sienta afectada por una resolución del Tesorero/ Juez Sustanciador debe presentar un recurso de apelación, argumento falaz si se considera que la política institucional del Servicio de Tesorerías es la negación del recurso de apelación.

Todos los mecanismos de control jurisdiccional se encuentran vedados por el Servicio de Tesorerías como también los medios necesarios para acceder a ellos, tal es el caso del certificado exigido para el recurso de hecho y la inaplicabilidad.

El problema se hace manifiesto cuando se pretende alegar sobre la validez de los presupuestos procesales, el cumplimiento de la ritualidad del proceso o la legalidad de un embargo:

Para revisar algunos casos se puede afirmar que son prácticas del servicio de tesorería **a)** realizar embargos sin previa notificación **b)** realizar embargos en procesos en que la deuda se encuentra garantizada por embargos previos **c)** no individualizar a los representantes legales de las personas jurídicas en la nómina de deudores morosos, **d)** ampliar embargos en sede administrativa cuando el proceso se encuentra en sede civil. **e)** dirigirse contra las remuneraciones del ejecutado pese a que la dirección del trabajo ha señalado reiteradamente que la norma que autoriza tal embargo se encuentra derogada tácitamente; **f)** reanudar procesos con más de 6 meses de inactividad sin previa notificación por el artículo 52 del Código de procedimiento civil.

El control de validez de los actos jurídicos procesales y de las resoluciones del Tesorero/juez queda en manos del autor del acto sin posibilidad cierta de revisión posterior por parte de un tercero ajeno e imparcial.

Finalmente cabe mencionar que más del 55% de los procesos administrativos nunca conocerán la etapa civil<sup>2</sup> y en aquellos que logren hacerlo, una serie de situaciones fácticas y jurídicas se habrán consolidado en contra del litigante.

## **2) EN MATERIA DE EFECTOS JURÍDICOS DE LA INACTIVIDAD:**

La cuestión de la inactividad cobra especial importancia cuando estos juicios se encuentran inactivos en etapa administrativa. Según datos entregados por la Tesorería General de la República, casi un 60% de la cartera se encuentra en etapa administrativa con una inactividad mayor a 3 años.

### **Sostiene la Tesorería que:**

**1) Notificado y requerido de pago en etapa administrativa no corre nuevo cómputo de prescripción**, porque la notificación “judicial” interrumpe la prescripción y el artículo 201 del CT no señala que corra nuevo cómputo

**2) Notificado y requerido de pago se radica el juicio en la tesorería como tribunal especial** y tal radicación impide que se conozca por otro tribunal una acción de prescripción.

**3) Improcedencia del abandono en primera etapa o etapa administrativa**. No procede porque es una etapa administrativa, no hay juicio, no hay instancia, no hay jurisdicción.

**4) Los efectos de la declaración de abandono declarado por el juez civil son limitados a la etapa civil**, de manera que declarado el abandono de la etapa civil no afectaría lo obrado en la primera etapa administrativa. Porque son dos juicios distintos, uno administrativo y otro judicial, sostiene la tesorería (rol C 19740-2009 juzgado 29 Civil de Santiago)

O bien la etapa que se tramita ante el Juez Sustanciador se trata de una etapa administrativa o bien judicial pero no puede reunir ambas naturalezas. Luego, si es una etapa administrativa no es posible luego concluir que la notificación ahí practicada sea judicial.

En otros casos, el Servicio Público afirmó ante los Tribunales Superiores que el Tesorero Juez/Sustanciador es independiente e imparcial para luego sostener –en distintos procesos- que no son ni independientes ni imparciales.

## **3) EN MATERIA DE PUBLICIDAD.**

Ante la pregunta que infiere sobre la publicidad de los expedientes administrativos la Tesorería ha entregado dos respuestas antagónicas.

### **Son públicos.**

Esto lo señaló en primer lugar en resolución exenta 2475 del servicio de Tesorería de 2 de septiembre del año 2002, dictada en cumplimiento de la ley 19653 que modificó la ley 18675 e incorporó la publicidad de los actos administrativos. La citada resolución enumeró los documentos que quedaban al amparo de la reserva de acuerdo a la potestad reglamentaria

---

<sup>2</sup> La segunda etapa requiere de ciertas condiciones de concreción: a) que exista embargo b) que el embargo no recaiga sobre remuneraciones c) que el abogado solicite el remate de bienes d) que no exista convenio, entre otras.

que la ley le otorgaba. En lo relativo a los expedientes de requerimientos administrativos señaló que son públicos desde el momento de su notificación.

Esta posición la mantuvo y sostuvo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, ante la Corte Suprema y ante la Contraloría General de la República en los denominados casos Dicom. Así consta en dictámenes n° 10322 del año 2001; 25.336, de 2002; 43866 del año 2003 en que la Tesorería defendió ante la Contraloría General tal posición de forma exitosa. También puede verse la defensa de esta posición por parte del Servicio de Tesorerías ante la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 918–2006; n° 919-2006 y 1141 año 2006.

**Son reservados.**

Sin embargo, la posición anterior se modifica drásticamente ante la solicitud de un ciudadano para tener acceso a los expedientes administrativos.

En tales casos la Tesorería General de la República sostiene que los expedientes de requerimientos administrativos se encuentran sujetos al secreto tributario del artículo 35 del código tributario, exigiendo en consecuencia un poder especial para acceder a los expedientes a quienes no sean deudores.

En otros casos ha justificado su reserva en el artículo 175 inciso 3 del código tributario.

**D) EN MATERIA DE NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO POR IMPUESTO TERRITORIAL.**

Notificación a la cosa versus notificación a la persona.

En materia de demandas por impuesto territorial la tesorería en instrucciones internas, circulares normativas y pronunciamientos de la división jurídica ha sostenido que el deudor debe encontrarse completa y correctamente individualizado. Ha señalado que la falta de individualización provoca la nulidad de lo obrado y que pese a la dificultad que proviene de la masividad de los procesos de cobro es indispensable que se cumpla con este requisito. Incluso ha señalado que tratándose de bienes raíces que pertenecen a una comunidad se deberá notificar a todos los miembros de la comunidad y de lo contrario lo obrado será inoponible a los otros comuneros.

Ha profundizado a tal punto esta obligación que ha llegado a decir que como se persigue al deudor y en caso que no exista pago, se podrán embargar otros bienes del deudor. En este mismo sentido señaló que en caso que el inmueble sea transferido y existan deudas por contribuciones anteriores a su transferencia se pueden dirigir acciones de cobro en contra de los demás bienes del anterior dueño.

Sin embargo, esta posición cambia radicalmente cuando el inmueble ya ha sido rematado y la tesorería debe defender su actuación ante tribunales de justicia. En estos casos dirá la Tesorería que se trata de un una notificación especial, tan especial que se notifica y se persigue a la cosa sin importar la persona, posición que ha defendido incluso ante el Tribunal Constitucional e incluso -por el solo conocimiento que el contribuyente tiene que tener de su obligación tributaria- el requerimiento en cualquier circunstancia no puede ser objetado.

Dos circunstancias concurren para que tales notificaciones en procesos por impuesto territorial sean cuestionables:

- 1) La notificación se dirige en contra del inmueble sin importar si corresponde al domicilio del demandado y sin interesar siquiera si se trata de un predio-parcela-terreno sin construcciones ni moradores.
- 2) La nómina de deudores morosos se dirige en contra de la persona que aparece en el certificado de avalúo fiscal sin verificar que se trate del verdadero dueño del inmueble.

Al respecto existen múltiples sentencias contrarias a tal defensa institucional del Servicio, de Tesorerías, siendo la más destacable el rol 4573-2018 de la Excelentísima Corte Suprema toda vez que la Corte Suprema actuando de oficio dejó sin efecto un proceso en el que incluso el inmueble se encontraba inscrito a nombre del adjudicatario. Conociendo de un recurso de casación en el fondo presentado por el banco santander en contra de la sentencia de la corte de apelaciones que confirmó el fallo del tribunal civil que rechaza una tercería de prelación en un proceso ejecutivo de cobro de contribuciones, la corte de casación anula de oficio todo el proceso en el cual ya se había rematado un bien inmueble e inscrito a nombre del adjudicatario. La Tesorería no había emplazado al verdadero dueño, cuestión que constaba en el proceso desde la escritura de adjudicación en remate.

**Claudio Alberto Morales Borquez**

**Abogado**

**Magister en Derecho Público y Litigación Constitucional**