# CORTE SUPREMA DE CHILE

Rol N° 8420-2009 - 26 de agosto de 2011

Santiago, veintiséis de agosto de dos mil once.

**Vistos:**

En estos autos rol Nº 8420-2009, sobre juicio de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias, la parte ejecutante Tesorería Regional de Antofagasta ha interpuesto recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de la misma ciudad que confirmó el fallo que acogió el incidente de abandono del procedimiento formulado por el ejecutado Esteban Páez Pelayo.
Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

Primero: Que el recurso de nulidad denuncia la infracción de los artículos 2, 168, 179 y 190 del Código Tributario; 12 letra e) del D.F.L. Nº 1, Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías; y 152, 157 y 192 y 196 (sic) del Código de Procedimiento Civil.
En primer término y de forma genérica el recurso señala que la infracción de ley se produce al aplicar erróneamente las normas referidas y el principio general de derecho y del procedimiento relativo a la especialidad de las normas tributarias, por sobre el derecho común en la regulación de instituciones jurídicas como el abandono d e procedimiento, el que sólo será aplicable de ser compatible con el procedimiento ejecutivo especial de cobro de impuestos.
Explica que los artículos 168 y 190 del Código Tributario señalan que el procedimiento ejecutivo de cobro de obligaciones tributarias tiene dos etapas, una administrativa y otra judicial. Aduce que en la etapa administrativa no es procedente el abandono del procedimiento, puesto que no tiene el carácter de juicio. Aduce que el artículo 2º del

Código Tributario se remite a las normas de derecho común sólo en la medida que exista compatibilidad con las disposiciones tributarias, lo que no ocurre entre el procedimiento ejecutivo especial regulado por los artículos 168 y siguientes del Código Tributario y la institución del abandono del procedimiento, reglamentada en los artículos 152 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Expresa que el Tesorero Provincial no es tribunal, pues como juez substanciador, de acuerdo a lo previsto en la letra e) del artículo 12 del D.F.L. Nº 1, Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, tiene competencia sólo hasta el término de la primera etapa de cobranza. Asevera que no obstante que el Tesorero despacha el mandamiento de ejecución y embargo no resuelve contienda alguna, siendo su actividad meramente administrativa.

Por otra parte, agrega que la resolución dictada por el Abogado Provincial en relación a las excepciones opuestas no es jurisdiccional, lo que se demuestra porque la negativa de aceptarlas se torna en una simple opinión desde que debe remitir el expediente al juez civil para que éste se pronuncie sobre las excepciones. En virtud de lo antes expresado asevera que no es aplicable a la etapa administrativa el artículo 192 del Código Tributario, que establece que no puede alegar el abandono del procedimiento el deudor acogido a facilidades para el pago.

Esgrime que ante la demora de la etapa administrativa el ejecutado tiene el derecho que consagra el artículo 179 inciso final del referido cuerpo legal, esto es de judicializar el negocio, pasando a la etapa propiamente jurisdiccional mediante la solicitud al juez civil para que sea reclamado el expediente cuando se han opuesto excepciones, o bien cuando la Tesorería no ha cumplido los trámites de rigor en los plazos previstos por la ley.

Segundo: Que al expl icar la forma como los errores de derecho

denunciados influyeron en lo dispositivo de la sentencia, el recurso señala que de aplicarse correctamente los preceptos precitados la decisión habría sido la contraria a la que se asentó, esto es, se habría desestimado el incidente de abandono del procedimiento.

Tercero: Que para una adecuada resolución del asunto, cabe tener presente que constan los siguientes antecedentes procesales:

A) El 18 de noviembre de 1997 el Tesorero Regional de Antofagasta despachó mandamiento de ejecución y embargo en contra de Esteban Páez Pelayo, dando origen al cuaderno Rol 97/1008.

B) El 27 de abril de 1998 se notificó y requirió de pago a dicho deudor, sin que conste que éste haya opuesto excepciones dentro del plazo legal.

C) El día 6 de enero de 2009 ante la referida Tesorería el ejecutado planteó incidente de abandono del procedimiento fundado en que la última gestión útil es la de 27 de abril de 1998.

D) El día 3 de marzo de 2009 el Tesorero respectivo rechaza dicho incidente.

E) El día 27 de julio del mismo año la Abogada del Servicio de Tesorerías de Antofagasta presenta los antecedentes ante el Juzgado de Letras de Tocopilla para que se pronuncie sobre el mencionado incidente.

F) El día 31 de julio de 2009 el juez del aludido tribunal acogió el incidente de abandono del procedimiento, resolución que fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta con fecha 28 de septiembre de igual año.

Cuarto: Que el fallo del Juzgado de Letras de Tocopilla consideró que dicha institución es aplicable en el procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias en la etapa que se verifica ante el Servicio de Tesorerías. Para arribar a tal conclusión sostuvo que los artículos 192 y 196 del Código Tributario se refieren expresamente a que no es

procedente declarar el abandono del procedimiento cuando el contribuyente se acoge a facilidades para el pago de los impuestos, o al decretarse la suspensión de cobro judicial, mientras ésta subsista. Agregó que no existe disposición alguna que lo excluya expresamente. Por otra parte, afirmó que el impulso procesal que tiene el órgano administrativo se encuentra sujeto a reglas de control que tienden a impedir una dilación exagerada de los procesos en perjuicio del ejecutado. Finalmente adujo que un a interpretación contraria pugnaría con la garantía de un procedimiento racional y justo, como lo exige el artículo 19 Nº 3 de la Carta Fundamental, puesto que permitiría que la autoridad administrativa prolongara indefinidamente un proceso debido a su propia inactividad, manteniendo las medidas de apremio en el tiempo.

Quinto: Que para resolver el recurso es necesario transcribir las siguientes disposiciones contenidas en el Título V del Libro Tercero del Código Tributario, sobre ?Cobro ejecutivo de obligaciones tributarias de dinero?:

El inciso primero del artículo 168 prescribe:

?La cobranza administrativa y judicial de las obligaciones tributarias que deban ser cobradas por el Servicio de Tesorerías, de acuerdo con la ley, se regirá por las normas de este Título?.

Los incisos primero a cuarto del artículo 178 señalan:

?Recibido el escrito de oposición del ejecutado por la Tesorería Comunal, el Tesorero examinará su contenido y sólo podrá pronunciarse sobre ella cuando fundándose en el pago de la deuda proceda acogerla íntegramente, caso en el cual emitirá una resolución en este sentido, ordenando levantar el embargo aplicado y dejar sin efecto la ejecución. La resolución que dicte deberá notificarse al ejecutado por cédula.

El Tesorero Comunal podrá asimismo acoger las alegaciones o

defensas que se fundamenten en errores o vicios manifiestos de que adolezca el cobro.

En ningún caso podrá pronunciarse el Tesorero sobre un escrito de oposición sino para acogerlo; en los demás, las excepciones serán resueltas por el Abogado Provincial o la Justicia Ordinaria en subsidio.

El Tesorero Comunal deberá pronunciarse sobre la oposición o las alegaciones del ejecutado dentro del plazo de cinco días al cabo de los cuales si no las ha acogido se entenderán reservadas para el Abogado Provincial, a quien se le remit irán 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?.

A su turno el artículo 179 dispone:

?Si transcurriera el plazo que el ejecutado tiene para oponerse a la ejecuc ión sinhaberla deducido a tiempo,

o habiéndola deducido, ésta no fuere de la competencia del Tesorero Comunal, o no la hubiere acogido, el expediente será remitido por éste en la forma y oportunidad señaladas en el artículo anterior al Abogado Provincial con la certificación de no haberse deducido oposición dentro del plazo, o con el respectivo escrito de oposición incorporado en el expediente.

El Abogado Provincial comprobará que el expediente se encuentre completo y, en su caso, ordenará que se corrijan por la Tesorería Comunal cualquiera deficiencia de que pudiere adolecer, y en especial deberá pronunciarse mediante resolución fundada acerca de las excepciones o alegaciones opuestas por el ejecutado, a quien se le notificará por cédula lo resuelto.

El Abogado Provincial deberá evacuar los trámites señalados en el inciso anterior, en caso de ser procedentes, dentro del plazo de cinco

días hábiles contado desde la recepción de los antecedentes respectivos.

Subsanadas las deficiencias a que alude el inciso segundo, en su caso y no habiéndose acogido las excepciones opuestas por el ejecutado, el Abogado Provincial dentro del plazo de cinco días hábiles computados en la misma forma que en el inciso anterior deberá presentar el expediente al Tribunal Ordinario señalado en el artículo 180, con un escrito en el que se solicitará del Tribunal que se pronuncie sobre la oposición, exponiendo lo que juzgue oportuno en relación a ella. En el caso de no existir oposición solicitará que, en mérito del proceso se ordene el retiro de especies y demás medidas de realización que correspondan.

En el caso que la Tesorería Comunal o el Abogado Provincial 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 y fallo?.

Por último, el artículo 190 prescribe:

?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 Comunal con informe del Abogado Provincial el que será obligatorio p ara aquél.

En lo que fuere 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?.

Sexto: Que del contexto de las referidas normas aparece claro que el procedimiento ejecutivo de cobro de obligaciones tributarias, previsto en los artículos 168 a 199 del Código Tributario, tiene dos etapas, una administrativa y otra judicial. En efecto, la etapa que se realiza ante el

Servicio de Tesorerías no posee el carácter de jurisdiccional sino que es administrativa, por lo que no resulta procedente la aplicación del abandono del procedimiento, desde que dicha institución es propia de los procesos jurisdiccionales.

Séptimo: Que, en consecuencia, el fallo del tribunal de alzada al hacer suya la sentencia de primer grado ha vulnerado la preceptiva contenida en los artículos 2, 168, 179 y 190 del Código Tributario en relación con el artículo 152 del Código de Procedimiento Civil, al estimar que el abandono de procedimiento es procedente en la etapa de cobranza de las obligaciones tributarias que se sigue ante el Servicio de Tesorerías.

Octavo: Que sin embargo, aun cuando el razonamiento de la sentencia ha sido equivocado, para que el recurso de casación pueda prosperar es necesario que el vicio de que adolece el fallo tenga influencia sustancial en lo decidido, lo que en la especie no ocurre según se pasa a explicar.

En efecto, la tardanza inexcusable de la Tesorería General de la República excede todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrat ivo obl igator ios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa.

Así, se afectó en primer término el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que nos encontremos ante un procedimiento racional y justo, la resolución debe ser oportuna. Ello no obstante que el contribuyente no haya instado para que la autoridad resolviera.

Asimismo, se ve vulnerado el principio de la eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Noveno: Que el artículo 3 inciso 2º dispone que ?La Administración

del E stado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes?.

Por su parte, el artículo 5º inciso 1º señala que ?Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública?.

El artículo 11 de la misma ley relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, al disponer que ?Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones?.

Y, por último, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa al establecer que ?El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la

expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley?.
Décimo: Que, además, la ineficiencia administrativa demostrada con la tardanza vulnera el principio de celeridad, consagrado en el artículo 7º de la Ley Nº 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Ad ministrativos vigente desde mayo del año 2003, que dispone que ?El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.
Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión?.
También vulnera el principio conclusivo establecido en el artículo 8 de la Ley 19.880, pues desvirtúa el fin último del procedimiento administrativo que consiste en que ?la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad?.
Undécimo: Que lo anterior significa que no obstante no existir plazos establecidos para la actuación de la Tesorería General de la República y que el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley Nº 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos no es un plazo fatal, y que en principio su incumplimiento sólo genera las responsabilidades administrativas correspondientes, la vulneración abierta de los principios señalados en los considerandos anteriores ha tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo.
Duodécimo: Que el efecto jurídico aludido precedentemente no puede ser otro que una especie de ?decaimiento del procedimiento ejecutivo especial de cobro de impuestos?, esto es su extinción y pérdida de eficacia.

El decaimiento se ha definido como la extinción de un acto administrativo, en este caso de un procedimiento, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo.
El elemento de hecho sobreviniente en el caso de autos es el tiempo excesivo transcurrido desde la notificación y requerimiento de pago al deudor, el 27 de abril de 1998, hasta la fecha en que se planteó el incidente de abandono del procedimiento, que alcanzó a 10 años y ocho meses, lo que ha afectado el contenido jurídico del procedimiento administrativo tornándolo abiertamente ilegítimo, sin perjuicio de que el propio órgano de la Administraci f3n con su inacción atenta gravemente contra los intereses patrimoniales del Estado, llamado precisamente a resguardar.
Décimo Tercero: Que en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo en esta materia, habrá de estarse a los plazos que el Código Tributario contempla para situaciones que puedan asimilarse. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 200 y 201 de dicho código, la regla general en materia de prescripción es de tres años, por lo que resulta lógico sostener que pasado el plazo de tres años sin que el Servicio de Tesorerías haya realizado en el procedimiento gestión alguna para proseguir con el cobro de los impuestos adeudados, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del cobro ejecutivo de la obligación tributaria.
Después de más de tres años sin actuación administrativa alguna, diez años en este caso, carece de eficacia el procedimiento de cobro de impuestos, siendo inútil para el fin señalado, quedando vacío de contenido y sin fundamento jurídico que lo legitime, pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho

administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada.
Décimo Cuarto: Que así, dado que el vicio de casación anotado no tiene influencia en lo decidido, por cuanto el abandono de procedimiento y decaimiento suponen inactividad importando ambas instituciones una sanción a la misma, de manera que igualmente el procedimiento seguido ante el Servicio de Tesorería no podría proseguir por encontrarse afectado por el decaimiento del procedimiento administrativo en la situación excepcional a que se ha hecho referencia, el recurso en estudio no puede prosperar.
**Por estas consideraciones** y lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 26 en contra de la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil nueve, escrita a fojas 23.
**Regístrese** y devuélvase con sus agregados.
Redacción a cargo del Ministro Sr. Pierry.
Rol Nº 8420-2009.
Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, Integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño, Sr. P edro Pierry, Sr. Haroldo Brito y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Medina y Sra. Maricruz Gómez de la Torre. No firman los Abogados Integrantes Sr. Medina y Sra. Gómez de la Torre, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, por estar ambos ausentes. Santiago, 26 de agosto de 2011.
Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.
En Santiago, a veintiséis de agosto de dos mil once, notifiqué en Secretaria por el Estado Diario la resolución precedente.

---

Copia no oficial generada por Diario Constitucional a partir del Buscador de Jurisprudencia del Poder Judicial de Chile (juris.pjud.cl).