**HISTORIA PROCEDIMIENTO DE COBRO EJECUTIVO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS**

En la actualidad, es el Servicio de Tesorería General de la República, el órgano público encargado de la cobranza de impuestos y demás créditos fiscales.

Tal función hasta el año 1956 se encontraba a cargo del servicio de cobranza judicial de impuestos[[1]](#footnote-1), servicio que ese año pasó a integrar la orgánica del Consejo de Defensa del Estado[[2]](#footnote-2) como departamento de cobranza judicial de impuestos, donde estuvo radicada tal función hasta el año 1968.

La competencia para conocer del procedimiento ejecutivo especial[[3]](#footnote-3) recaía íntegramente en la justicia civil ordinaria. El proceso se iniciaba con la confección de las nóminas de deudores morosos que bajo la firma del tesorero comunal constituían el título ejecutivo. Estas nóminas de deudores eran enviadas al departamento de cobranza judicial del Consejo de Defensa del Estado, correspondiendo al abogado de cobranza del consejo preparar y presentar la demanda ejecutiva ante el juez de letras de mayor cuantía. En segunda instancia, la competencia de estos juicios recaía en la Corte de Apelaciones a cuya jurisdicción perteneciera el juzgado que tuviera conocimiento del juicio. Recibida la demanda ejecutiva, el tribunal civil debía despachar mandamiento de ejecución y se ordenaba requerir de pago en forma personal al deudor. En el caso de no ser encontrado el ejecutado, se fijaba una cédula de espera citando al contribuyente a concurrir a la oficina del receptor. No concurriendo el deudor a esta citación, se realizaba sin más trámite el requerimiento de pago. El ejecutado podía interponer las excepciones de pago, prescripción, la de no empecer el título y por expresa disposición legal, todas las demás excepciones del artículo 464 del Código de Procedimiento Civil, se entendían siempre reservados al ejecutado para el juicio ordinario correspondiente sin necesidad de petición ni declaración expresa. Todo, sin perjuicio del derecho de solicitar las nulidades procesales, derecho que se encontraba abiertamente consagrado como medio de defensa.

Como se observa, en tal contexto el juicio ejecutivo no tenía mayores complejidades. Su tramitación correspondía al departamento de cobranza judicial de impuestos del Consejo de Defensa del Estado y la competencia recaía en los tribunales civiles ordinarios. Los controles judiciales de los actos procesales eran básicamente tres:

1. El derecho a solicitar nulidades procesales.[[4]](#footnote-4)

2. La posibilidad de interponer recurso de apelación.[[5]](#footnote-5) [[6]](#footnote-6)

3. Recursos de casación en la forma y en el fondo.[[7]](#footnote-7)

En este escenario, los roles dentro del proceso se encontraban claramente establecidos como también los medios de defensa y las formas de impugnación de las resoluciones judiciales. La participación del Servicio de Tesorería General de la República se circunscribía a remitir al departamento de cobranza judicial de impuestos del Consejo de Defensa del Estado las nóminas de deudores morosos firmada por el tesorero comunal.

Con el mensaje del presidente de la república[[8]](#footnote-8) de fecha 9 de noviembre de 1966 se inicia la tramitación de la ley 16617. El artículo 49 del proyecto de ley dispuso entregar al presidente de la republica la facultad para incorporar el departamento de cobranza judicial de impuestos del consejo de defensa del estado al servicio de tesorerías y para modificar las normas relativas al cobro de las obligaciones, pudiendo transformar los procedimientos judiciales vigentes en procedimientos administrativos, debiendo, en todo caso, consultarse la intervención de los tribunales de justicia para el conocimiento y fallo en segunda instancia de las **excepciones** opuestas por el ejecutado. En discusión en la cámara de diputados de fecha 27 de noviembre del año 1966, por informe de la comisión legislativa en la sesión 10 de la legislatura 302, al final del inciso primero del artículo 49 del proyecto de ley, se agregó, a continuación de la palabra “excepciones”, la frase “y defensas opuestas por el ejecutado”, con lo que se pretendía entregar competencia a la justicia civil ordinaria para el conocimiento en segunda instancia, no solo de todas las excepciones, sino que, además, de las defensas del ejecutado.

La comisión legislativa del senado[[9]](#footnote-9) estimó poco factible estudiar de forma seria el proyecto, criterio que luego fue compartido en la Cámara de Diputados, donde se señaló que tal materia debía ser objeto de un estudio mucho más vasto y profundo[[10]](#footnote-10) y una modificación como la propuesta restaría independencia a los servidores públicos[[11]](#footnote-11).

Luego del rechazo de las cámaras, el ejecutivo ejerció la facultad del artículo 53 de la Constitución Política de 1925 y finalmente el artículo propuesto quedó aprobado con algunas modificaciones menores al proyecto original.

La ley 16617 fue promulgada por el presidente de la república con fecha 27 de enero del año 1967 y se publicó con fecha 31 de enero de ese mismo año en el diario oficial.

El artículo 151 de la ley 16617 -como finalmente fue aprobado- facultó al presidente de la república para incorporar el departamento de cobranza judicial de impuestos del Consejo De Defensa Del Estado al Servicio De Tesorerías y para modificar las normas que rigen el cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero, pudiendo transformar los procedimientos judiciales en procedimientos administrativos, incluyendo el embargo y remate de bienes, debiendo, en todo caso, consultarse la intervención de los tribunales de justicia para el conocimiento y fallo en segunda instancia de las excepciones y defensas opuestas por los contribuyentes.

En uso de las facultades que le otorgó la señalada ley, el presidente de la república dictó el DFL 2 del Ministerio de Hacienda del año 1968[[12]](#footnote-12), mediante el cual traspasó las facultades de cobro de los impuestos desde el Consejo de Defensa del Estado a la Tesorería General de la Republica y modificó las normas hasta entonces vigentes del libro III título V del código tributario, estableciendo un nuevo proceso cuya característica distintiva fue la división del procedimiento en dos etapas: una administrativa y otra judicial.

La Tesorería General de la Republica tendrá -a partir de este momento- competencia para tramitar la etapa administrativa resolviendo el tesorero comunal en su calidad de juez sustanciador. La etapa administrativa iniciará con la creación del título ejecutivo, la dictación del mandamiento de ejecución y embargo, finalizando con la traba del embargo. La etapa judicial dará inicio con la solicitud que realiza el abogado del servicio de tesorerías al tribunal civil ordinario para que se ordene el remate de los bienes embargados.

Esta modificación, como se explicó en el mensaje del ejecutivo, tenía por objetivo una mejor y más oportuna cobranza a los deudores morosos[[13]](#footnote-13).

El código tributario, reformado por el DFL 2 de 1968, dejó en manos del tesorero/juez sustanciador y del abogado provincial la potestad de corregir los vicios[[14]](#footnote-14) y velar por la legalidad del procedimiento[[15]](#footnote-15).

El derecho a solicitar nulidades procesales se transformó en una solicitud de ejercicio de las potestades de corrección del procedimiento, la cual se dirigía al propio tesorero en su calidad de juez sustanciador.

El recurso de apelación antes regulado en los artículos 183 y 190 del código tributario, quedó únicamente establecido de forma expresa para impetrarlo contra la sentencia del tribunal civil que resolviere las excepciones.

El legislador delegado ordenó la intervención de la justicia ordinaria en aquellos casos en que las excepciones no fueren acogidas por el abogado provincial, sin embargo, omitió entregar a la jurisdicción civil la revisión de las resoluciones que rechazaren las alegaciones y defensas.

En este nuevo escenario, será negada sistemáticamente la procedencia del recurso de apelación y del recurso de protección[[16]](#footnote-16), la Contraloría General[[17]](#footnote-17) rechazará conocer de la revisión de legalidad, resultando como consecuencia neutralizados los controles sobre los actos de la administración y la revisión de las resoluciones del juez sustanciador.

1. La ley 10225 de fecha 20 de diciembre de 1951 organiza el Servicio de Cobranza Judicial de impuestos y determina el procedimiento de cobro. [↑](#footnote-ref-1)
2. La ley 12084 de fecha 18 de agosto de 1956 facultó en su artículo 33 para dictar decretos que fusionaran servicios o entidades que desempeñaran labores semejantes, complementarias o paralelas. En virtud de esa facultad el presidente de la república dicta el 13 de diciembre de 1956 el DFL 7/5707 por el cual se fusionan el Consejo de Defensa Fiscal, el Servicio de Cobranza Judicial de Impuestos y el Servicio Fiscal de la Ley de Alcoholes, creando el Consejo de Defensa del Estado. Luego el DFL 7/5707 fue derogado por el decreto con fuerza de ley 238 del Ministerio de Hacienda de 5 de abril de 1960 que aprobó la ley orgánica del Consejo de Defensa del Estado, dictado este último de conformidad a las facultades otorgadas al presidente en el artículo 202 de la ley 13305 de 6 de abril de 1959. [↑](#footnote-ref-2)
3. La ley 10225 de fecha 20 de diciembre de 1951, que regulaba el procedimiento ejecutivo de cobro, posteriormente fue derogada parcialmente por el artículo 60 inciso último del decreto con fuerza de ley 238 del Ministerio de Hacienda de 5 de abril de 1960 y modificada por el artículo 168 inciso 3 del decreto con fuerza de ley 190 de 5 de abril de 1960 del Ministerio de Hacienda que aprueba el código tributario, dictado este último de conformidad a las facultades otorgadas al presidente en el artículo 207 número 11 de la ley 13305 de 6 de abril de 1959. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículo 180 inciso último del código tributario “Lo dispuesto en este artículo no obsta al derecho de solicitar las nulidades procesales que procedan”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 183 del código tributario “Cuando se interponga recurso de apelación, el juez ordenará sacar compulsas, en la forma y oportunidad señaladas en el Código de Procedimiento Civil, de las piezas que estime necesarias para la resolución del mismo, a costa del recurrente, y conservará los autos originales para la marcha del juicio. Si el apelante no hiciere sacar las compulsas dentro del plazo señalado, el juez declarará desierto el recurso, sin más trámite”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículo 190 del código tributario “Las cuestiones que se susciten entre los deudores morosos de impuestos y el Fisco que no tengan señalado un procedimiento especial, se tramitarán en forma incidental. Los recursos de apelación que interponga el deudor sólo se concederán en el efecto devolutivo” [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 122 del código tributario “Corresponde a la Corte Suprema el conocimiento de los recursos de casación en la forma y en el fondo que se deduzcan contra las sentencias de segunda instancia dictadas por las Cortes de Apelaciones, en los casos en que ellos sean procedentes, de conformidad al Código de Procedimiento Civil y a las disposiciones del presente Código. [↑](#footnote-ref-7)
8. Mensaje de S. E. el presidente de la república de fecha 9 de noviembre, 1966. Sesión 13. Legislatura 302. El artículo 49 inciso primero del proyecto enviado por el Ejecutivo facultaba al presidente de la república para que incorporara el Departamento de Cobranza Judicial de Impuestos del Consejo de Defensa del Estado al Servicio de Tesorerías y para modificar las normas que rigen el cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero, pudiendo transformar los actuales procedimientos judiciales en procedimientos administrativos, debiendo en todo, consultar la intervención de los Tribunales de Justicia para el conocimiento y fallo, en segunda instancia, de las excepciones opuestas por los contribuyentes [↑](#footnote-ref-8)
9. ## Informe de la comisión legislativa del senado en sesión 36, legislatura 302 de fecha 20 de diciembre de 1966. “Los artículos 60 a 63 facultan al presidente de la república para incorporar el Departamento de Cobranza Judicial de Impuestos al Servicio de Tesorerías y para fijar nuevas normas para el cobro administrativo de las contribuciones morosas. La naturaleza y envergadura de las disposiciones propuestas motivaron su rechazo por parte de la Comisión, que estimó poco factible estudiarlas en forma seria en esta oportunidad, aparte considerar que ellas corresponden al conocimiento de una Comisión especializada distinta de la de Gobierno. Estuvo en contra de este acuerdo el Honorable Senador señor Musalem”

   [↑](#footnote-ref-9)
10. #### En el tercer trámite constitucional ante la cámara de diputados Sesión 60, legislatura 302 de fecha 13 de enero de 1967, se mantuvo el criterio del Senado y se llegó a la conclusión de que “para otorgar esa facultad al presidente de la república, tal materia debía ser objeto de un estudio mucho más vasto y profundo y que por lo menos debió ser examinada por la comisión de legislación y escucharse la opinión del Consejo de Defensa del Estado, lo que, por la premura del tiempo y la forma como se despachó el proyecto, no pudo hacerse”

    [↑](#footnote-ref-10)
11. En el tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados sesión 60, legislatura 302 de fecha 13 de enero de 1967: “estimamos que restar atribuciones al Consejo de Defensa del Estado y colocar al personal de aquel Departamento bajo la tuición del Servicio de Tesorerías de la República, en ningún caso añadirá independencia a estos servidores en el desempeño de sus funciones, sino todo lo contrario”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consultados el Ministerio de Hacienda y el Servicio de Tesorerías vía ley de trasparencia por antecedentes que den cuenta de la historia del DFL 2 de hacienda del año 1968, informaron no tener registro de tales documentos. [↑](#footnote-ref-12)
13. ## Oficio de observaciones del ejecutivo de fecha 19 de enero de 1967. Sesión 40. Legislatura 302.

    [↑](#footnote-ref-13)
14. Artículo 177 inciso 4 código tributario: “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”. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Suprema, [roles P-7104-2014](http://www.i-juridica.com/2014/06/26/suprema-7104-2014-no-es-posible-recurrir-de-protecci%C3%B3n-por-actuaci%C3%B3n-de-tesorero-como-juez-subtanciador/);  [P-13325-2014](http://www.i-juridica.com/2014/07/19/suprema-13325-2014-no-es-posible-recurso-de-protecci%C3%B3n-en-contra-de-actuaciones-en-procedimiento-de-cobro-de-impuestos/); [P-22832-2014](http://www.i-juridica.com/2014/10/16/suprema-22832-2014-existiendo-cobro-ejecutivo-de-impuestos-no-es-procedente-el-recurso-de-protecci%C3%B3n/). [↑](#footnote-ref-16)
17. Contraloría General de la República. Dictámenes 63880-2010; 43882-2015; 46853-2010 [↑](#footnote-ref-17)