

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Enrique Barros Bourie y Francisco González Hoch  
(Requirentes) y SAG (Requerido)  
3 de agosto de 2010**

**RECURSO PLANTEADO:** *Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.*

**DOCTRINA:** *El fallo del Tribunal Constitucional respaldó los argumentos del Consejo de Defensa del Estado –representante judicial del Estado y del Servicio Agrícola Ganadero– al rechazar un requerimiento de inaplicabilidad que buscaba que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional el cobro de tarifas de inspección y certificación fitosanitarias aplicadas por el Servicio Agrícola y Ganadero a los productos vegetales de exportación.*

*La sentencia pone término a la discusión sobre el carácter de tributo o impuesto del cobro realizado por el Servicio Agrícola y Ganadero –posición sostenida por las 126 empresas exportadoras demandantes– y afirma de manera contundente que el cobro de tarifas por parte de ese Servicio no es un tributo y tiene su origen en la ley, “la cual establece en forma suficiente y precisa el concepto por el cual se puede cobrar”.*

*El fallo, en definitiva, “reconoce la legalidad y juridicidad de la actuación de la Administración, en relación con los cobros tarifarios que efectúa el SAG, por la prestación de un servicio concreto de análisis, inspección y otorgamiento de certificados fitosanitarios, el que realiza a requerimiento de los productores y exportadores, y que les posibilita el comercio internacional de sus productos”. De no mediar tal actuación, “no podrían efectuarlo, dado que se trata de una exigencia que deriva de tratados internacionales que gobiernan el intercambio comercial en el mundo”.*

Santiago, tres de agosto de dos mil diez.

**VISTOS:**

Con fecha 8 de junio de 2009, los abogados Enrique Barros Bourie y Francisco González Hoch, en representación de 126 personas naturales y jurídicas dedicadas a la exportación o producción de frutas, interponen requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 7° de la Ley N° 18.196 –sobre “Normas Complementarias de Administración Financiera, Personal y de Incidencia Presupuestaria”– y 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755 –que “Establece Normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, Deroga la Ley N° 16.640 y otras Disposiciones”–, en los autos tramitados bajo el Rol N° 8325-2009 ante el Séptimo Juzgado Civil de Santiago, iniciados por una demanda de nulidad de derecho público de los Decretos N° 142, de 1990, y N° 104, de 2008, de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda, interpuesta con fecha 16 de abril de 2009, en la que se solicita, además, condenar al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) a restituir las sumas pagadas en los últimos 5 años y las que siguieren pagando hasta la terminación del juicio, por concepto de tarifas de inspección y certificación fitosanitaria. En subsidio, se demanda solidariamente indemnización de perjuicios al Fisco de Chile y al SAG.

Indican los requirentes que, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto Ley N° 3.557, sobre Protección Agrícola, los productos vegetales que se exporten desde nuestro país deberán ir acompañados de un certificado sanitario expedido por el SAG y que los referidos decretos fijaron los montos de las tarifas que este Servicio puede cobrar por dichos conceptos, las que tienen como base jurídica, precisamente, los preceptos legales que se impugnan, los cuales se aplicarían en el juicio de nulidad de derecho público que constituye la gestión pendiente.

Las disposiciones impugnadas disponen:

Artículo 7° de la Ley N° 18.196. “Sin perjuicio de las tarifas cuyo cobro autoriza el capítulo IX de la ley N° 16.640 y el decreto N° 44, de 1968, del Ministerio de Agricultura, el Servicio Agrícola y Ganadero podrá cobrar por las inspecciones, análisis, certificaciones y demás actividades de fiscalización que practique a solicitud de terceros en cumplimiento de las funciones o atribuciones que la ley le encomienda o confiere, las tarifas y derechos que se fijen por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda.”.

Artículo 7º, letra ñ), de la Ley N° 18.755. “Corresponderán al Director Nacional [del SAG] las siguientes funciones y atribuciones:

(...) ñ) Proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse por las prestaciones y controles que efectúe el Servicio, los que se fijarán por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que llevará, además, la firma del Ministro de Hacienda. Dichas tarifas y derechos deberán ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado.

El Director Nacional podrá liberar del pago de tarifas y derechos cuando el control que efectúe el Servicio recaiga sobre bienes destinados a la investigación o a otros fines científicos.”.

Indican que de la primera norma impugnada se desprende que la determinación de las tarifas que cobra el SAG por la inspección y certificación fitosanitaria corresponde a las autoridades del Estado mediante un acto administrativo, sin que sea posible para los requirientes saber el monto y los demás elementos constitutivos de las citadas tarifas; y de la segunda, que, además de la determinación de las referidas tarifas, también su liberalización de pago está entregada a autoridades administrativas.

Sostienen que las tarifas y derechos a que se refieren las disposiciones legales impugnadas, independientemente de su nombre o denominación, tienen la naturaleza jurídica de un tributo, debiendo, en consecuencia, someterse a la regulación establecida en la Carta Fundamental para ellos, precisando posteriormente que –conforme a la doctrina y jurisprudencia que se cita– podrían ser clasificados, dentro de las especies de tributo, como una tasa, conceptualizando a esta última, en lo fundamental, como un cobro que hace el Estado por un servicio público.

Añaden que la regulación tributaria debe ser establecida mediante normas de rango legal, en cumplimiento del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 19 N° 20° de la Constitución Política, principio que también ha sido reiterado como elemento central del ordenamiento constitucional en otras disposiciones de la Carta Fundamental, como en el N° 1 del inciso cuarto de su artículo 65, que asigna al Presidente de la República de manera exclusiva la iniciativa legislativa en dicho campo y, en el mismo sentido, en el inciso segundo del artículo 65 de la misma Carta, que dispone que las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados, todo lo cual permite constatar que el Constituyente precisó que la normativa tributaria es propia

y exclusiva del dominio legal y que entendió la voz tributo de manera amplia.

Agregan que tan nítida es la consagración constitucional del principio de legalidad tributaria, que la doctrina sostiene que en esta materia no se admite la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República, puesto que el inciso segundo del artículo 64 de la Carta indica que la autorización para dictar decretos con fuerza de ley no puede extenderse a materias comprendidas en las garantías constitucionales, una de las cuales estaría representada por el principio de legalidad tributaria. Concluyen que menos puede por tanto resultar posible que esta materia le sea entregada a la potestad reglamentaria.

Añaden que el principio de legalidad tributaria tiene, además de su sentido jurídico, un profundo sentido político, el que se manifiesta en el principio de que no hay impuestos sin representación y, en este contexto, la única forma de compatibilizar la exigencia del principio democrático con la potestad tributaria, es afirmando que esta última sólo puede ser ejercida por normas de rango legal, asegurando así dicha representación. Permitir que el Ejecutivo pueda intervenir en materia tributaria a través de normas de rango inferior a las legales, entregadas a la sola voluntad de la administración, constituye no sólo una vulneración de las garantías individuales, sino un desequilibrio entre los poderes públicos.

Agregan que el artículo 20 de la Constitución dejó fuera del alcance del recurso de protección al N° 20° del artículo 19, lo que parece explicarse por la consideración en orden a que los temas tributarios se tratarían durante la discusión de normas de rango legal, existiendo a su respecto el control político propio del Parlamento y, luego, el control jurídico, precisamente, mediante el recurso de inaplicabilidad.

Señalan los requirentes que las normas impugnadas facultan a los Ministros de Agricultura y Hacienda para fijar tributos, mediante un decreto conjunto, y al Director Nacional del SAG para establecer liberaciones respecto del pago de tales tributos, todo lo que resulta abiertamente inconstitucional, en la medida en que se interviene mediante actos administrativos el ámbito de la regulación tributaria que, como se dijo, está reservado de manera exclusiva a normas de rango legal. Lo anterior determina que estos preceptos impugnados deban ser declarados inaplicables a la demanda iniciada por ellos.

Concluyen sosteniendo que no resulta suficiente, para tratar de obviar las falencias anotadas, sostener que los preceptos impugnados no vulnerarían el principio de legalidad tributaria, en la medida que contendrían elementos referenciales que, de alguna manera, enmarcan la potestad que se le entrega a la autoridad administrativa. Ello, en primer lugar, porque no existen antecedentes que permitan sostener que el Constituyente de 1980 haya querido admitir una suerte de “ley tributaria en blanco”; en segundo lugar, porque aun cuando se aceptara que el texto constitucional vigente permite un espacio de transferencia de atribuciones normativas menores o complementarias en materia tributaria a la administración, dicha hipótesis no se cumpliría en este caso, en que los preceptos impugnados no configuran suficientemente los elementos básicos o esenciales del tributo y, por último, porque si, como se expuso, no procede en materia tributaria la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, menos podría una ley, sin delegación alguna, transferir potestad normativa en este sentido a la autoridad administrativa.

Con fecha 16 de junio de 2009 la Segunda Sala de esta Magistratura declaró admisible el requerimiento deducido, pasando los antecedentes al Pleno para su substanciación.

Con fecha 24 de julio del mismo año, María Teresa Muñoz Ortúzar, Abogado Procurador Fiscal de Santiago del Consejo de Defensa del Estado (CDE), en representación del Fisco de Chile y del SAG, formula observaciones al requerimiento, solicitando que sea rechazado por carecer totalmente de sustento constitucional, conforme a los argumentos que expone a continuación.

Luego de hacer referencia al contenido del requerimiento deducido, el CDE señala que los requirentes erróneamente sostienen que las normas impugnadas, referidas a atribuciones del SAG para establecer mediante decretos supremos los precios o sumas que debe recibir como contraprestación por los servicios de inspección, análisis, certificaciones sanitarias y demás actividades de fiscalización que presta, constituirían tributos. Ello no es así, afirma, ya que el dinero que se cobra por las actividades reseñadas no reúne ninguna de las características y particularidades que tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran propias de un tributo.

Explica que si bien en nuestra legislación no existe una definición de lo que debe entenderse por tributo, de las definiciones doc-

trinarias pueden desprenderse ciertos elementos que constituyen el concepto, como que se trata de una prestación obligatoria, en dinero, que el Estado exige en virtud de su poder de imperio, sin contraprestación directa, con la finalidad de financiar el gasto público y procurar fines de bien común.

Por otra parte, existe un estatuto constitucional de los tributos, contemplado en el artículo 19, N° 20°, de la Constitución Política, que incluye el principio de reserva legal; el principio de igualdad (como manifestación específica de la garantía del artículo 19, N° 2°); el principio de justicia; el principio de proporcionalidad, y el principio de no afectación.

Así, indica el CDE, es posible discurrir sobre los elementos esenciales de los tributos que en la especie no concurrirían. En primer lugar, los tributos son de exigencia general a toda la colectividad, en la medida en que se incurra en los hechos gravados, a diferencia de los derechos cobrados por el SAG a los requirentes, que se cobran sólo a quienes demanden a dicho organismo una prestación directa y específica en su beneficio. En segundo término, el objeto del tributo es financiar la prestación de servicios públicos indivisibles por naturaleza, como la defensa nacional o la justicia o la seguridad pública, característica que no cumplen los derechos cobrados por el SAG. Además, el producto que se obtiene de los tributos no se encuentra afectado a un fin determinado, a diferencia de los derechos que cobra el SAG, en que todo o parte de los ingresos contribuyen al costeo del servicio que presta este organismo. De esta forma, los derechos que cobra el SAG no son una especie del género tributos, sino una categoría diferenciada de precio por la contraprestación de un servicio, por lo que las normas impugnadas, al autorizar esos cobros, no infringen de modo alguno el principio de reserva legal de los tributos. En este último sentido se cita la sentencia de esta Magistratura Rol N° 1034.

Agrega el CDE que los cobros que efectúa el SAG deben ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado y deben ser representativos del resarcimiento de los gastos y costos que implica para dicho organismo la prestación de las labores de inspección y certificación que efectúa a requerimiento de terceros, no pudiendo introducirse, para ese efecto, elementos o costos ajenos al desarrollo de tales actuaciones. Dicha actividad realizada por el SAG agrega, por lo demás, valor específico al producto a exportar. En este orden de ideas, el cobro aludido no tiene la naturaleza jurídica de un tributo porque

el exportador no está obligado a su pago, el cobro no es de naturaleza coercitiva ni es manifestación de la potestad tributaria del Estado. Los tributos no son voluntarios, ni remuneratorios de contraprestaciones precisas ni dan valor agregado.

Sostiene que toda la argumentación de los requirentes descansa en considerar a las tarifas referidas como tributos, de modo que ellas debieron ser impuestas mediante leyes y no mediante simples actos administrativos, como habría sucedido. Sin embargo, la facultad que detenta el SAG cumple con la garantía de reserva legal, pues la imposición de los cobros se ha hecho precisamente por la ley, la cual, utilizando la técnica de la remisión normativa, ha enviado a la autoridad administrativa la determinación del monto específico de los derechos que cobra, luego de señalarle diversos requisitos, exigencias y límites a esa fijación.

La imposición de que todas las empresas frutícolas que realicen exportaciones deban soportar el costo del análisis fitosanitario practicado por el SAG, ha sido establecida por un grupo de normas jurídicas, todas de rango legal y no de carácter administrativo. En efecto, el artículo 26 del Decreto Ley N° 3.557, sobre Protección Agrícola, establece la obligación de que los productos vegetales de los exportadores deban “ir acompañados de un certificado sanitario expedido por el Servicio”. Por su parte, el artículo 7° de la Ley N° 18.196 ha facultado al SAG para “cobrar por las inspecciones, análisis, certificaciones y demás actividades de fiscalización (...) las tarifas y derechos que se fijen por decreto supremo del Ministerio de Agricultura”. En el mismo sentido, el artículo 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755 establece el procedimiento que debe seguirse al interior de la Administración para la fijación de la tarifa y las exclusiones posibles. Y, en idéntico sentido, el artículo 3°, letra o), de la Ley N° 18.755 permite al SAG cobrar tarifas por asistencia técnica y otros servicios.

De esta forma, la obligación de soportar los costos ha sido impuesta por un grupo de normas de rango legal que han sintetizado tanto intereses sanitarios como de administración financiera, radicando dichos costos en las empresas que se benefician directamente por la exportación, pues si no contaran con las certificaciones, sus productos no serían admitidos en los países de destino ni podrían ser comercializados.

Las normas legales no han dejado a la mera voluntad administrativa, como sostienen los requirentes, la determinación del monto

de las tarifas y derechos. Al contrario, la ley ha fijado el límite más estricto, al establecer en el artículo 7º, letra ñ), de la Ley N° 18.755, que “deberán ser competitivos o equivalentes con los valores del mercado”. Lo anterior tiene como objeto ponderar solamente el costo económico que representan las acciones de evaluación fitosanitaria, excluyéndose las que deriven de las funciones normales del SAG, conforme lo ha interpretado la Contraloría General de la República en el dictamen que se cita por la defensa fiscal.

Sobre la determinación legal de las causales de exclusión, la remisión normativa no ha permitido que la autoridad administrativa pueda relevar de la imposición de la carga de manera discrecional pues, conforme a la ley, dicha liberación sólo procede por resolución del Director Nacional y únicamente respecto de “bienes destinados a la investigación o a otros fines científicos”.

En la sentencia Rol N° 718, el Tribunal Constitucional ha indicado que en el caso de los tributos la reserva legal supone que “es la ley la encargada de precisar los elementos esenciales de la obligación tributaria, pudiendo la potestad reglamentaria de ejecución sólo desarrollar aspectos de detalle técnico que, por su propia naturaleza, el legislador no puede regular, pero que éste debe delimitar con suficiente claridad y determinación”. Tal como se ha planteado, del grupo de normas legales que han regulado la imposición y fijación de tarifas y derechos puede colegirse claramente que ellas han definido ese cobro en sus aspectos y elementos básicos y por ende son perfectamente constitucionales, aunque no son tributos. En caso alguno podría considerarse dicha remisión legal como una “ley tributaria en blanco”.

Añade el CDE que la acción de inaplicabilidad interpuesta es improcedente, toda vez que las normas impugnadas no son decisivas en la resolución del asunto, puesto que el proceso seguido ante el Séptimo Juzgado Civil de Santiago se sustenta en la infracción de otras normas jurídicas, de modo que si se estimare que no cabe aplicar en dicho juicio los preceptos legales objetados ante este Tribunal Constitucional, ello en nada alteraría la decisión del conflicto en sede civil. Además, los requirentes no han acreditado que estas normas sean decisoria litis, ni han señalado concretamente de qué manera los preceptos constitucionales se ven contravenidos por la aplicación de las leyes cuestionadas.

En abono a la tesis de que las normas impugnadas no serían decisoria litis, indica el CDE que en el requerimiento no se ha denun-

ciado la infracción del artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 294 ni del artículo 26 del Decreto Ley N° 3.557, de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, que son las normas que resuelven el caso, debiendo así suponerse que los requirentes las consideran bien aplicadas.

Finalmente, señala que las normas impugnadas no han afectado las garantías constitucionales de los requirentes ni provocado perjuicio a ellos, lo que sería requisito de la esencia de toda inaplicabilidad. Por otro lado, el pago por la certificación de las empresas demandantes es reputado como gasto necesario para producir la renta, lo que conlleva que, finalmente, las empresas y personas naturales puedan rebajar de su base imponible del impuesto a la renta dichos pagos, reduciendo en definitiva los impuestos a pagar por la actividad que realizan.

Se ordenó traer los autos en relación y en audiencia de fecha 5 de noviembre de 2009 se procedió a la vista de la causa, oyéndose los alegatos de los abogados Germán Concha Zavala, por los requirentes, y María Eugenia Manaud Tapia, por el Fisco de Chile y el Servicio Agrícola y Ganadero, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que el artículo 93, N° 6°, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución de este Tribunal Constitucional “resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”;

**SEGUNDO:** Que la misma norma constitucional expresa, en su inciso decimoprimer, que, en este caso, “la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto” y agrega que “corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley.”;

**TERCERO:** Que, como se ha indicado en la parte expositiva, los requirentes han solicitado a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 7° de la Ley

Nº 18.196 –sobre “Normas Complementarias de Administración Financiera, Personal y de Incidencia Presupuestaria”– y 7º, letra ñ), de la Ley Nº 18.755 –que “Establece Normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, Deroga la Ley Nº 16.640 y otras Disposiciones”–, en la causa sobre nulidad de derecho público de los Decretos Nº 142, de 1990, y Nº 104, de 2008, de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda, y restitución de pagos por los conceptos indicados en dichos decretos y, en subsidio, indemnización de perjuicios, seguida en contra del Fisco de Chile y el Servicio Agrícola y Ganadero, de la que actualmente conoce el Séptimo Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol Nº 8325-2009.

Los aludidos decretos supremos constituyen decretos tarifarios a través de los cuales se han fijado los montos que los requirentes han debido y deben pagar al SAG por concepto de tarifas de inspección y certificación fitosanitaria, toda vez que, como ellos mismos indican, el artículo 26 del Decreto Ley Nº 3.557 exige que los productos vegetales que se exporten vayan acompañados de un certificado sanitario expedido por el SAG;

CUARTO: Que los preceptos legales impugnados disponen:

Artículo 7º de la Ley Nº 18.196.- “Sin perjuicio de las tarifas cuyo cobro autoriza el capítulo IX de la ley Nº 16.640 y el decreto Nº 44, de 1968, del Ministerio de Agricultura, el Servicio Agrícola y Ganadero podrá cobrar por las inspecciones, análisis, certificaciones y demás actividades de fiscalización que practique a solicitud de terceros en cumplimiento de las funciones o atribuciones que la ley le encomienda o confiere, las tarifas y derechos que se fijen por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda.”.

Artículo 7º, letra ñ), de la Ley Nº 18.755.- “Corresponderán al Director Nacional [del SAG] las siguientes funciones y atribuciones:

(...) ñ) Proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse por las prestaciones y controles que efectúe el Servicio, los que se fijarán por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que llevará, además, la firma del Ministro de Hacienda. Dichas tarifas y derechos deberán ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado.

El Director Nacional podrá liberar del pago de tarifas y derechos cuando el control que efectúe el Servicio recaiga sobre bienes destinados a la investigación o a otros fines científicos.”;

QUINTO: Que el primer precepto impugnado –artículo 7° de la Ley N° 18.196– faculta al SAG para cobrar tarifas por las inspecciones y certificaciones fitosanitarias que practique y establece que su fijación se hará mediante decreto supremo; y la segunda norma objetada –artículo 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755– faculta a su Director Nacional para proponer las tarifas que se cobren y para liberar de su pago en los casos que la misma norma contempla, reiterando que aquéllas se fijarán por decreto supremo;

SEXTO: Que, en síntesis, los requirentes sostienen que las tarifas y derechos a que se refieren los dos preceptos legales impugnados revisten la naturaleza jurídica de un tributo, en concreto, de una tasa, y que en virtud de ello deben someterse al estatuto constitucional de los tributos, lo que determina que deban cumplir con el principio de legalidad tributaria, contemplado en el artículo 19, N° 20°, de la Constitución Política, en relación con el inciso segundo y N° 1 del inciso cuarto del artículo 65, y con el inciso segundo del artículo 64, de la misma Carta Fundamental.

Luego, postulan que las tarifas a que se ha aludido deben ser fijadas por la ley, sin que quepa posibilidad alguna de intervención de la autoridad mediante actos administrativos, como serían los decretos supremos conjuntos de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda. Manifiestan que en este ámbito está vedado el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución.

Alegan que, en virtud de la primera norma impugnada –artículo 7° de la Ley N° 18.196–, les es imposible conocer los elementos constitutivos y los montos de las tarifas que se les cobrarán, los cuales son fijados por la autoridad administrativa, y que, en virtud de la segunda norma impugnada –artículo 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755–, la misma autoridad administrativa puede libremente eximir del pago de dichas tarifas, todo lo cual sería contrario al principio de legalidad tributaria, además de constituir un desequilibrio entre los poderes públicos.

Por último, sostienen que aun cuando se aceptara la tesis de que el principio de legalidad tributaria permite la delegación de atribuciones normativas menores o complementarias en la administración del Estado, dicha hipótesis no se cumpliría en este caso, en que los preceptos impugnados no configuran suficientemente los elementos básicos o esenciales del tributo;

SÉPTIMO: Que, por su parte, el Consejo de Defensa del Estado ha alegado –en lo sustancial– que las normas impugnadas, en cuanto establecen las atribuciones de la Administración para fijar mediante decretos supremos los precios que el SAG debe recibir como contraprestación por los servicios de inspecciones y certificaciones fitosanitarias, no imponen tributos, toda vez que tales tarifas no reunirían las características que tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran propias de éstos.

En esta línea argumentativa, indica los siguientes elementos que determinan que estemos frente a un tributo, ninguno de los cuales concurriría en la especie: i) tienen exigibilidad general, en la medida en que se incurra en el hecho gravado, sin que exista una contraprestación directa en beneficio del contribuyente; ii) su objeto es financiar la prestación de servicios públicos indivisibles, sin que se encuentren destinados a un fin determinado, y iii) se trata de prestaciones obligatorias, que el Estado exige en virtud de su potestad tributaria.

Luego, los derechos que cobra el SAG no son una especie del género tributos, sino una categoría de precio por la contraprestación de un servicio, por lo que las normas impugnadas al autorizar esos cobros no infringen de modo alguno el principio de reserva legal de los tributos.

Además, sostiene el CDE que los cobros que efectúa el SAG deben ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado y que el exportador no está obligado a su pago, pues éste no es coercitivo.

En fin, indica que la facultad que detenta el SAG cumple con la garantía de reserva legal, pues la imposición de los cobros se ha hecho por la ley, la que, utilizando la técnica de la remisión normativa, ha enviado a la autoridad administrativa únicamente la determinación de su monto específico, dentro del marco de los requisitos, exigencias y límites que fija la ley;

OCTAVO: Que, como cuestión previa y antes de entrar a resolver el conflicto constitucional planteado, esta Magistratura se hará cargo de otra alegación del Consejo de Defensa del Estado, en orden a que la acción de inaplicabilidad deducida sería improcedente, dado que las normas impugnadas no serían decisivas en la resolución del asunto, puesto que el proceso sub lite se sustentaría en la infracción de otras normas jurídicas que resolverían el caso (artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 294 y artículo 26 del Decreto Ley N° 3.557), y

que no han sido impugnadas de inaplicabilidad. En consecuencia, la declaración de inaplicabilidad de las normas impugnadas no alteraría la decisión del conflicto en sede civil.

Esta alegación será desde ya rechazada, por cuanto el artículo 93, inciso decimoprimer, de la Constitución Política exige para la procedencia de la acción de inaplicabilidad que la aplicación del precepto legal impugnado “pueda” resultar decisiva en la resolución del asunto, bastando así –como esta Magistratura lo ha señalado en reiteradas oportunidades– la aplicación eventual del precepto impugnado para que sea procedente la acción de inaplicabilidad.

En este sentido, este Tribunal ha dicho: “Que, en lo relativo al cuestionamiento consistente en que el precepto legal impugnado no es una norma aplicable en el juicio civil seguido entre las partes, pues no ha sido invocado por ninguna de ellas como fundamento de las respectivas causas de pedir de la demanda y de la contestación, cabe recordar que, como lo ha dicho también este Tribunal (Rol 634), la necesidad de velar por el pleno respeto del principio de supremacía constitucional que persigue la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal determinado en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, obliga a esta Magistratura a examinar si el precepto legal que se encuentra vigente y que se ha impugnado a través de la acción deducida, podría resultar contrario a la Carta Fundamental en su aplicación al caso concreto examinado. Para realizar el referido juicio de constitucionalidad basta que el juez que conoce de la gestión pendiente tenga la posibilidad de aplicar dicho precepto en la decisión que ha de adoptar y que, al hacerlo, pueda vulnerarse la Constitución, independientemente de que existan otros preceptos legales que también pueda considerar, los que deben estar, asimismo, indiscutiblemente subordinados a la Ley Fundamental.

Por lo expresado, reiteradamente esta Magistratura ha insistido en que, en concordancia con lo dispuesto en el N° 6 del inciso primero, e inciso undécimo, del artículo 93 de la Constitución, para fundar una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es suficiente que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto, correspondiendo al Tribunal únicamente verificar la posibilidad de que el precepto legal sea aplicado a un caso, para quedar obligad[o] a pronunciarse sobre la acción deducida, y que la acción de inaplicabilidad es un medio de accionar en contra de la aplicación de normas legales determinadas contenidas

en una gestión judicial y que puedan resultar derecho aplicable (roles 501, 505 y 790);” (Rol N° 943, considerando noveno);

NOVENO: Que, desechada la alegación anterior y conforme a lo expuesto hasta ahora en esta sentencia, se puede sostener que el conflicto constitucional sometido a la decisión de esta Magistratura consiste en determinar la naturaleza jurídica de los cobros que efectúa el SAG por sus inspecciones y certificaciones fitosanitarias y, en el evento de que se consideren como tributos, determinar si se infringe en la especie el principio de legalidad tributaria establecido en la Carta Fundamental;

DÉCIMO: Que esta Magistratura ha señalado que “los tributos, impuestos o contribuciones son prestaciones pecuniarias exigidas coactivamente por la ley a quienes incurran en los hechos o situaciones que ésta grava, con miras a subvenir al funcionamiento del Estado en su conjunto, sin que vayan acompañadas de una contraprestación directa y específica en beneficio del contribuyente” (Rol N° 1034-08);

DECIMOPRIMERO: Que corresponde analizar si los cobros que efectúa en la especie el SAG por sus inspecciones y certificaciones fitosanitarias presentan o no la naturaleza de tributos;

DECIMOSEGUNDO: Que, en primer término, es indubitado que los pagos efectuados por los requirentes al SAG lo han sido a cambio de la prestación de un servicio.

El Servicio Agrícola y Ganadero, de conformidad al artículo 1° de la Ley N° 18.755, es “un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura”, que, según el artículo 2° de la misma ley, tiene por objeto “contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias”, y, para el cumplimiento de su objeto, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3° de la mencionada ley, le corresponde, entre otras, el ejercicio de las siguientes funciones y atribuciones:

“a) Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención, control y erradicación de plagas

de los vegetales y enfermedades transmisibles de los animales. Asimismo, conocerá y sancionará toda infracción de las normas legales y reglamentarias cuya fiscalización compete al Servicio.

b) Mantener un sistema de vigilancia y diagnóstico de las enfermedades silvoagropecuarias existentes en el país o susceptibles de presentarse que, a juicio del Servicio, sean relevantes para la producción nacional y formular los programas de acción que correspondan.

(...) d) Determinar las medidas que deben adoptar los interesados para prevenir, controlar, combatir y erradicar las enfermedades o plagas declaradas de control obligatorio.

e) Ejecutar directa o indirectamente, en forma subsidiaria, las acciones destinadas a cumplir las medidas a que se refiere la letra anterior, tratándose, a juicio del Servicio, de plagas o enfermedades que por su peligrosidad o magnitud, pueden incidir en forma importante en la producción silvoagropecuaria nacional.

f) Mantener relaciones y celebrar convenios de cooperación con organismos nacionales e internacionales en aquellas materias a que se refiere la presente ley, sin perjuicio de las facultades y atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además, velará por el cumplimiento de las convenciones internacionales suscritas por Chile en materias de competencia del Servicio, y ejercerá la calidad de autoridad administrativa, científica o de contraparte técnica de tales convenciones.

(...) m) Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre producción y comercio de semillas, plaguicidas, fertilizantes, alimentos para animales, alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres; exposiciones y ferias de animales, nomenclatura de sus cortes y otras materias que la ley establezca, como también realizar los análisis bacteriológicos y bromatológicos y otros que fueran pertinentes y certificar la aptitud para el consumo humano de productos agropecuarios primarios destinados a la exportación.

(...) o) Prestar asistencia técnica directa o indirecta y servicios gratuitos u onerosos, en conformidad con sus programas y cobrar las tarifas y derechos que le corresponda percibir por sus actuaciones (...).”;

DECIMOTERCERO: Que lo anterior se relaciona con el artículo 26 del Decreto Ley N° 3.557 –no impugnado en autos–, que ordena: “Los productos vegetales que se exporten deberán ir acompa-

ñados de un certificado sanitario expedido por el Servicio [Agrícola y Ganadero].

A requerimiento del exportador, el Servicio expedirá también certificados de origen de estos productos.”.

También, en esta parte, se puede tener presente el artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 294, de 1960 –que “Establece Funciones y Estructura del Ministerio de Agricultura”–, que dispone: “Facúltase a los Servicios dependientes del Ministerio de Agricultura para cobrar las tarifas y derechos que se fijen por decreto supremo, por las inspecciones, desinfecciones, análisis, certificaciones y demás trabajos, informes y estudios que sus Departamentos Técnicos hagan a pedido de otros Servicios Públicos o de particulares. Dicho decreto supremo llevará también la firma del Ministro de Hacienda.”;

**DECIMOCUARTO:** Que, en relación con las normas transcritas, el dinero que los requirentes han pagado al SAG lo ha sido a cambio de una contraprestación que consiste en la inspección fitosanitaria de los productos a exportar y en su certificación, la cual es necesaria para poder exportarlos.

El SAG efectúa este cobro, precisamente, porque así lo autoriza el artículo 7° de la Ley N° 18.196 –sí impugnado en autos–, que le permite “cobrar por las inspecciones, análisis, certificaciones y demás actividades de fiscalización que practique a solicitud de terceros en cumplimiento de las funciones o atribuciones que la ley le encomienda o confiere, las tarifas y derechos que se fijen por decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda.”;

**DECIMOQUINTO:** Que, en segundo lugar, los dineros que se obtienen por los cobros que hace el SAG por los servicios que presta a los exportadores, tienen un fin determinado y específico que es, justamente, cubrir el costo del servicio prestado. Además, por disposición del artículo 10 de la Ley N° 18.755, el patrimonio del SAG está formado, entre otros bienes y recursos, por: “f) El producto de las tarifas que perciba por las labores de fiscalización o inspección y otros ingresos que perciba en el cumplimiento de sus funciones.”;

**DECIMOSEXTO:** Que, en tercer lugar, los dineros que cobra el SAG no lo son en virtud de la potestad tributaria del Estado, no existe a su respecto una actividad coercitiva del Servicio, sino que constituyen el precio de un servicio. Así, tampoco son estos cobros de carácter general y aplicables a toda la comunidad, como lo serían

los tributos, sino que sólo son aplicables a los exportadores que han solicitado el respectivo servicio, dentro del ejercicio de su actividad económica.

En este sentido, los exportadores hacen ejercicio de su actividad económica –como indica el artículo 19 N° 21 de la Constitución–, “respetando las normas legales que la regulen”, normas legales que establecen –por motivos de orden público, de salubridad y seguridad pública– la exigencia de las inspecciones y certificaciones que practica el SAG;

DECIMOSEPTIMO: Que, en efecto, la certificación fitosanitaria tiene por objeto garantizar al país de destino que el producto exportado se encuentra libre de plagas y que ha cumplido con los requisitos fitosanitarios establecidos para su ingreso, aplicándose, en general, a todos los desplazamientos transfronterizos de plantas y productos de plantas.

Lo anterior opera de acuerdo a las obligaciones que el comercio internacional ha establecido y que se plasman en acuerdos y protocolos fitosanitarios internacionales que han sido ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, como por ejemplo la “Convención Internacional de Protección Fitosanitaria” (CIPF), de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (D.S. N° 144, de 14.08.2007, del Ministerio de Relaciones Exteriores) –que cuenta con ciento setenta y tres países signatarios–, cuyo artículo I dispone que “con el propósito de actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y de promover medidas apropiadas para combatirlas, las partes contratantes se comprometen a adoptar las medidas legislativas, técnicas y administrativas que se especifican en esta Convención, y en otros acuerdos suplementarios (...)”, y en su artículo V ordena que “1. Cada parte contratante adoptará disposiciones para la certificación fitosanitaria, con el objetivo de garantizar que las plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados exportados y sus envíos estén conformes con la declaración de certificación que ha de hacerse en cumplimiento del párrafo 2 b) de este Artículo. 2. Cada parte contratante adoptará disposiciones para la emisión de certificados fitosanitarios en conformidad con las estipulaciones siguientes: a) La inspección y otras actividades relacionadas con ella que conduzcan a la emisión de certificados fitosanitarios serán efectuadas solamente por la organización oficial nacional de pro-

tección fitosanitaria o bajo su autoridad. La emisión de certificados fitosanitarios estará a cargo de funcionarios públicos, técnicamente calificados y debidamente autorizados por la organización nacional oficial de protección fitosanitaria para que actúen en su nombre y bajo su control, en posesión de conocimientos e información de tal naturaleza que las autoridades de las partes contratantes importadoras puedan aceptar los certificados fitosanitarios con la confianza de que son documentos fehacientes (...).”

Otro ejemplo está constituido por el “Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (D.S. N° 16, de 05.01.1995, del Ministerio de Relaciones Exteriores), cuyo artículo 1 indica que “(...) 1. El presente Acuerdo es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional (...)”, y su artículo 2 que “1. Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo (...)”;

DECIMOCTAVO: Que, además, las inspecciones y certificaciones a que se viene aludiendo tienen como objeto proteger el denominado “patrimonio fitosanitario” y, en este sentido, operan en beneficio de los mismos exportadores, ya que estas funciones del SAG tienen por finalidad evitar el ingreso de plagas y enfermedades al territorio nacional, lo que redundaría desde luego en la competencia de los exportadores y el prestigio del país en el mercado internacional;

DECIMONOVENO: Que, por cierto, es constitucionalmente legítimo que se exija a los exportadores las aludidas inspecciones y certificaciones sanitarias, tratándose de una actividad económica regulada por ley, y teniendo en vista en definitiva bienes jurídicos tan relevantes como la salud pública e incluso la vida de las personas;

VIGÉSIMO: Que, en el mismo sentido anotado –en cuanto a que las tarifas que cobra el SAG por los conceptos aludidos no constituyen tributos–, se ha pronunciado la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, conociendo de impugnaciones a la juridicidad de decretos tarifarios del Ministerio de Agricultura, en relación con la inspección y certificación de productos forestales, del modo siguiente: “en lo que respecta, en primer término, a lo afirmado por los recurrentes en orden a que los decretos exentos N°s. 108 y

109, de 2005, del Ministerio de Agricultura, serían inconstitucionales, por cuanto estiman que las tarifas y derechos que establecen, revestirían la naturaleza jurídica de tributos, menester es puntualizar que, como ha quedado establecido, la determinación de tales valores tiene su fuente jurídica en el decreto con fuerza de ley N° 294 y en la ley N° 18.755, que expresamente les otorgan el carácter de derechos y tarifas, y no de impuestos o tributos, que, a diferencia de los anteriores, tienen la naturaleza de cobros coercitivos establecidos en virtud de la potestad tributaria del Estado, de manera que el planteamiento de los peticionarios carece de toda base, debiendo ser desestimado.” (Dictamen 40.235, de 28.08.2006);

**VIGESIMOPRIMERO:** Que, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes, los cobros que efectúa el SAG por las inspecciones y certificaciones no constituyen propiamente un tributo.

Como ha señalado este Tribunal, “la obligación de pagar una cantidad de dinero por el servicio que presta un municipio es la contraprestación por el beneficio que recibe el usuario del servicio y corresponde al precio del mismo que se conoce con el nombre de tarifa. No se trata, por consiguiente, de un tributo, que es una exacción patrimonial destinada a obtener recursos para financiar las actividades del Estado y sus órganos y que no tiene como contrapartida un beneficio directo para la persona que lo paga” (Rol N° 1063, considerando noveno);

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que, como ha quedado demostrado, las tarifas que el SAG puede cobrar a los exportadores tienen su origen en la ley, la cual establece en forma suficiente y precisa el concepto por el cual se puede cobrar y, en cuanto a la determinación del monto a cobrar, no es efectivo, como sostienen los requirentes de inaplicabilidad, que exista libertad para la fijación de la tarifa, ni tampoco para la liberación de su pago;

**VIGESIMOTERCERO:** Que, en efecto, el artículo 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755 faculta al Director del SAG para proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse, las que se fijarán en definitiva por un decreto supremo conjunto de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, pero luego precisa que “dichas tarifas y derechos deberán ser competitivos o equivalentes con los valores de mercado”. En virtud de lo anterior, la fijación de las tarifas no está sometida al actuar discrecional de la Administración, sino que ésta debe fijarla conforme a criterios objetivos de mercado que, en definitiva, representen el cos-

to real y efectivo de la prestación otorgada. Asimismo, el monto de las tarifas es perfectamente determinable de conformidad a los criterios fijados en el texto legal citado;

VIGESIMOCUARTO: Que cabe señalar que, de acuerdo a la historia fidedigna de la Ley N° 19.283, que modificó el estatuto del SAG, el texto primitivo no señalaba parámetro alguno respecto del monto de la tarifa. Durante la tramitación en la Cámara de Diputados, por indicación de los diputados señores Jara, Galilea, Melero y Vilicic, se propuso agregar que “dichas tarifas y derechos deberán ser parangonables con los valores de mercado” (sesión N° 44, de 21 de enero de 1993). En el mismo sentido, los diputados Orpis y Ringeling formularon indicación, proponiendo que “dichas tarifas y derechos, en la medida de lo posible, se establecerán en base a unidades controladas y en ningún caso podrán esos valores ser superiores al costo efectivo que las labores demanden al Servicio” (sesión N° 44, de 21 de enero de 1993). El Diputado Sabag, al informar a la Sala el trabajo de la Comisión de Hacienda, hizo presente –remitiéndose a lo expresado por el Presidente de Fedefruta– que “en relación a la mención a los ‘valores de mercado’ que servirán de referencia a las tarifas y derechos que deban cobrarse por las prestaciones y controles que efectúe el Servicio, estimó necesario que su determinación se hiciera sobre la base de criterios objetivos y lo más transparente posible”. Al analizarse el proyecto en el Senado, el Senador Miguel Otero propuso en su momento reemplazar el término “parangonables” por el de “competitivos”. En tal sentido, el Ejecutivo hizo presente que “el Servicio Agrícola y Ganadero es el único servicio autorizado, a nivel nacional, para efectuar certificaciones fitosanitarias. Por tanto, la norma en comento sólo tiene por objeto establecer que el monto que cobre el Servicio en el ejercicio de esta función, debe ser equivalente al precio de mercado” (Segundo Informe de la Comisión de Agricultura, 14 de septiembre de 1993). Al discutirse la normativa en el Senado, el mismo senador Otero puntualizó que “si se determina que las tarifas y derechos serán ‘parangonables’ a los de la economía privada, como ‘parangón’ significa ‘comparación o semejanza’, aquéllos tendrían que ser semejantes a los que cobra el sector privado. Y dado que el área privada no proporciona la clase de servicios que presta el SAG, no hay posibilidad alguna de hacer la comparación. Si se resolviere emplear el término ‘competitivos’, podría darse el caso de que alguien ofreciera realizar la misma clase de trabajos y, enton-

ces, el SAG tendría que adecuar sus tarifas a las de la competencia. Si en la norma, en términos comparativos, no existe una alternativa con la cual cotejar, es completamente letra muerta”. El senador Díaz propuso a su vez el término “equivalentes”. Y, el senador Papi consignó que debía establecerse que “las tarifas y derechos deberán ser equivalentes al precio de mercado”. Por último, el senador Otero sometió a consideración de sus pares que las tarifas y derechos fueran “competitivos o equivalentes. De este modo se comprenderían las dos alternativas” y así fue aprobado el texto en definitiva (sesión N° 11, de 3 de noviembre de 1993);

**VIGESIMOQUINTO:** Que, en el mismo sentido, el Director del Servicio no puede en forma discrecional liberar del pago de estas tarifas, sino que, conforme dispone el precepto legal ya aludido, sólo “podrá liberar del pago de tarifas y derechos cuando el control que efectúe el Servicio recaiga sobre bienes destinados a la investigación o a otros fines científicos.” En consecuencia, el ámbito de la potestad reglamentaria de ejecución a que dan lugar los artículos 7° de la Ley N° 18.196 y 7°, letra ñ), de la Ley N° 18.755, impugnados de inaplicabilidad, se ajusta a la Constitución Política de la República.

**VIGESIMOSEXTO:** Que, con la observancia de los criterios de competencia y de mercado que el precepto legal al que se viene aludiendo establece para la determinación de las tarifas que puede cobrar el SAG, se respeta, asimismo, el principio de proporcionalidad de los cobros;

**VIGESIMOSÉPTIMO:** Que, asimismo y siguiendo también lo sustentado con anterioridad por esta Magistratura, en la especie se ha dado pleno cumplimiento a lo sostenido en la sentencia Rol N° 325, en orden a que “las disposiciones legales que regulen el ejercicio de (...) derechos, deben reunir los requisitos de ‘determinación’ y ‘especificidad’. El primero exige que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal; y el segundo requiere que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se puedan adoptar con tal finalidad. Por último, los derechos no podrán ser afectados en su esencia, ni imponerles condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. Cumplidas que sean dichas exigencias, es posible y lícito que el Poder Ejecutivo haga uso de su potestad reglamentaria de ejecución, pormenorizando y particularizando, en los aspectos instrumentales,

la norma para hacer así posible el mandato legal” (considerando cuadragésimo), y

**VIGESIMOCTAVO:** Que, atendido todo lo expuesto en esta sentencia, este Tribunal no divisa las infracciones a la Constitución Política aducidas en el requerimiento de inaplicabilidad deducido en autos, por lo que éste deberá ser rechazado, y así se declarará.

### **Y VISTO:**

Lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, 19, N°s 2°, 20° y 21°, 63, N°s 2° y 14°, 64, 65, 93, N° 6° e inciso decimoprimer, de la Constitución Política de la República; 7° de la Ley N° 18.196; 1°, 2°, 3°, 7°, letra ñ), y 10 de la Ley N° 18.755; 26 del Decreto Ley N° 3.557 y 6° del Decreto con Fuerza de Ley N° 294, de 1960, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

### **SE RESUELVE:**

Que se rechaza el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas uno.

Se previene que el Ministro señor Enrique Navarro Beltrán concurre a la sentencia teniendo presente, además, las siguientes consideraciones:

1. Que los cobros que efectúa el SAG por las inspecciones y certificaciones fitosanitarias también han sido calificados como tarifas por la Corte Suprema. Así, se ha sentenciado que “si bien es efectivo que el artículo 6° de la Ley 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, instituye que ‘en el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición en contrario’, la facultad legal que tiene el Servicio Agrícola y Ganadero para cobrar las tarifas y derechos que fija el decreto supremo antes citado, a la que se ha aludido en las motivaciones precedentes, es precisamente una excepción a ese principio de gratuidad” (Corte Suprema, 26 de julio de 2007, Rol N° 2951-2007);

2. Que en una materia de carácter similar, referida a cobros por concepto de revisiones del Departamento de Cooperativas, la misma Corte señala que “en la especie se trata de una tarifa que no reviste el carácter de tributo, puesto que el artículo 111 de la Ley General de Cooperativas dispone que el Ministerio de Economía, Fomento

y Reconstrucción fijará, mediante Decreto Supremo, los aranceles que las entidades de revisión podrán cobrar a las Cooperativas por los informes que deban emitir y las actuaciones que éstas realicen en cumplimiento de sus funciones y los valores que el Departamento podrá cobrar a los interesados por sus propias actuaciones. Como puede apreciarse, se trata en el fondo de aranceles que se permite cobrar por sus actuaciones al Departamento de Cooperativas, que no constituyen un gravamen de tipo general, sino que como se dijo una tarifa que posee una contraprestación”. Agregando luego que, en efecto, “en cuanto a la contraprestación que conlleva la fijación del arancel, ésta aparece clara en el artículo 1° N° 1 del tantas veces citado Decreto Supremo N° 233, al establecer que las Cooperativas deberán enterar anualmente una cuota calculada sobre la base del activo del año inmediatamente anterior, precisando que ello lo es por las actuaciones de supervisión y fiscalización de las Cooperativas de Importancia Económica, las que comprenderán la revisión extra situs en forma periódica, y/o in situs, conforme al programa de inspecciones en terreno que elabore cada dos años el Departamento de Cooperativas. Es decir, los aranceles fijados por la norma impugnada, corresponden a actuaciones específicas y concretas del Departamento de Cooperativas y, por lo demás, los fondos contenidos en las tarifas que cobra este Departamento están considerados en la Ley de Presupuesto de la Nación, según el detalle que proporciona el referido Departamento al evacuar su informe”. Concluyendo, por tanto, que no existe ilegalidad “por no ser un tributo los cobros reclamados” (Corte Suprema, 22 de diciembre de 2006, Rol N° 392-2005);

3. Que en tal sentido la doctrina especializada también ha diferenciado los tributos de las tarifas. Así, el catedrático español Gaspar Ariño expresa que la tarifa “es el precio o contraprestación que los diferentes usuarios pagan por el servicio que reciben. No es una tasa ni un impuesto, sino un precio, aunque éste sea un precio público, administrativamente fijado. Por ello, uno de los principios tradicionales de tarificación es el siguiente: las tarifas de un servicio público deben corresponder a los costos reales del mismo, lo que significa que el conjunto de los ingresos procedentes del mismo debe cubrir el conjunto de costes razonables que sean necesarios para producirlo” (“Principios de Derecho Público Económico”, 2003, p. 566). En Chile, por su lado, Mauricio Viñuela define a la tarifa como esencialmente “un precio por la prestación de un servicio público, que, si bien

es administrativamente fijado, no por ello deja de ser un precio y, como tal, debe reflejar el costo del servicio o actividad que el mismo remunera”. (“Derechos y Tarifas que cobra la Administración por sus Actuaciones y Principio de Gratuidad”, Revista de Derecho Administrativo Económico 16, 2006, p. 106).

Profundizando en este último aspecto, afirma el mismo autor que, “supuesta dicha autorización para cobrar la tarifa, obviamente ello no puede legitimar la pretensión administrativa de cobrar cualquier tarifa, sino únicamente aquella que cubra el incremento efectivo de los gastos que para el organismo público ocasiona la realización de esa actividad en el beneficio directo de uno o más particulares. Suponer que dicha tarifa podría generar un excedente para las arcas del organismo administrativo significaría no sólo atentar contra el principio de gratuidad antes reseñado, sino, de facto, imponer forzosamente el pago de una suma de dinero, que, desprovista de su necesaria vinculación con el costo efectivo del servicio, resultaría sin más en un mero tributo” (Ibid., p. 108);

4. Que de producirse eventualmente lo anterior, ello constituye una situación que corresponderá analizar de manera casuística al ente contralor o, en su caso, al juez de la instancia. Como ha señalado esta Magistratura en diversos pronunciamientos, “la decisión jurisdiccional de esta Magistratura ha de recaer en la conformidad o contrariedad con la Constitución que la aplicación del precepto impugnado pueda tener en un caso concreto y no necesariamente en su contradicción abstracta y universal con la preceptiva constitucional” (Rol N° 546/2006). Lo expresado, entonces, deja de manifiesto que las características y circunstancias particulares y precisas del caso concreto de que se trate han adquirido, en el actual texto constitucional, una relevancia sustancialmente mayor de la que debía atribuírseles antes de 2005 pues, ahora, la decisión jurisdiccional de esta Magistratura ha de recaer en la conformidad o contrariedad con la Constitución que la aplicación del precepto impugnado pueda tener en cada caso concreto sub lite, lo que no implica, necesariamente, una contradicción abstracta y universal con la preceptiva constitucional. En suma, como se ha sentenciado, es forzoso que siempre el conflicto sometido a su decisión consista en la existencia de una contradicción concreta y determinada entre el precepto legal que se cuestiona y la Carta Fundamental, lo que en algunas situaciones puede brotar con claridad del solo texto del precepto legal cuestionado y, en otras, emergerá de las

peculiaridades de su aplicación al caso concreto (Rol N° 810/2007). Sin embargo, de la lectura del requerimiento de autos y de sus fundamentos esenciales se desprende que los reproches de constitucionalidad van más bien dirigidos a los preceptos legales en abstracto y no al caso concreto, todo lo cual configura esta presentación como un recurso de inconstitucionalidad y no de inaplicabilidad, lo que obliga a desechar el requerimiento, y

5. Que, finalmente, lo señalado en los considerandos vigesimosegundo y siguientes del voto de mayoría se confirma por la Contraloría General de la República, que ha sostenido: “es preciso tener en cuenta que el sentido de la fijación de las referidas tarifas y derechos, es, como se ha dicho, la determinación de un monto que sea representativo del resarcimiento de los gastos y costos que implica para el Servicio Agrícola y Ganadero la prestación de las labores de inspección y certificación que efectúa a petición de terceros, por lo que en la estructuración y definición de la cuantía de esos aranceles, el Ministerio tiene como natural limitante el que ellos deban considerar los gastos y costos que se generen con motivo del efectivo cumplimiento de las mencionadas funciones, no pudiendo, por tanto, introducirse, para ese efecto, elementos o costos ajenos o que no digan relación con el desarrollo de tales actuaciones. De ello se sigue, como necesaria conclusión, que la fijación de las tarifas y derechos en comento no puede ser sino el fruto de un proceso razonado, fundado en el imperativo de cubrir los costos y gastos que implica para el Servicio Agrícola y Ganadero la eficiente realización de las actuaciones de inspección, análisis, certificaciones y las demás a que se refiere la preceptiva legal en estudio.” (Dictamen 40.235, de 28.08.2006). En el mismo sentido, el ente contralor ha precisado que “el sentido de la fijación de las mencionadas tarifas y derechos es establecer un monto que sea representativo del resarcimiento de los gastos y costos que implican para el Servicio Agrícola y Ganadero la prestación de las labores de inspección y certificación que efectúa a requerimiento de terceros, por lo que en la estructuración y definición de la cuantía de esos aranceles la autoridad tiene, como natural limitante, la circunstancia que ellos deban considerar los gastos y costos que se generen con motivo del efectivo cumplimiento de las mencionadas funciones, no pudiendo, por tanto, introducirse, para ese efecto, elementos o costos ajenos o que no digan relación con el desarrollo de tales actuaciones” (Dictamen 18.390, de 25.04.2007). En este orden de ideas, se

concluye en otro dictamen que “la fijación de las tarifas y derechos en comento no puede ser sino el fruto de un proceso razonado, fundado en el imperativo de cubrir los costos y gastos que implica para el Servicio Agrícola y Ganadero la eficiente realización de las actuaciones de inspección, análisis, certificaciones y las demás a que se refiere la preceptiva legal” (Dictamen 10.258, de 03.03.2006).

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol 1405-09-INA.

Se certifica que los Ministros señores Juan Colombo Campbell y Enrique Navarro Beltrán concurrieron al acuerdo, pero no firman, por haber cesado en el cargo, el primero, y por encontrarse en comisión de servicios en el exterior, el segundo.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, y por los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander.

Autoriza la Secretaria del Tribunal, señora Marta de la Fuente Olguín.