
JURISPRUDENCIA

DERECHO ADMINISTRATIVO

Corte Suprema

Abufrut Limitada con Servicio Agrícola y Ganadero y Fisco de Chile

28 de mayo de 2015

RECURSO PLANTEADO: *Recursos de casación en la forma y en el fondo.*

DOCTRINA: *La Corte Suprema anula la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que había acogido parcialmente la demanda de pago de lo no debido e indemnización de perjuicios, interpuesta por un grupo de empresarios agrícolas en contra del Servicio Agrícola y Ganadero, por el pago que efectuaron a ese Servicio por certificaciones fitosanitarias realizadas por éste, necesarias para la exportación de sus productos. La demanda se fundaba en la existencia de un dictamen de la Contraloría General de la República que –cambiando un criterio anterior del organismo– señalaba que era improcedente que el señalado Servicio incluyera en las tarifas cobros por labores cuyos costos debía solventar el mismo. El fallo de la Corte de Apelaciones señaló que el dictamen de Contraloría produjo efectos retroactivos dejando al decreto que disponía los pagos sin sustento legal. La Corte Suprema señaló, en su sentencia de casación, que el cambio de criterio de la Contraloría General de la República no produce otro efecto que el de obligar al organismo a dejar sin efecto el decreto, pero carece de efecto retroactivo, siendo válidos los cobros efectuados con anterioridad, por lo que no hay pago de lo no debido.*

Santiago, veintiocho de mayo de dos mil quince.

Vistos:

En estos autos Rol N° 21.920-2014 del Séptimo Juzgado Civil de Santiago, caratulados “Abufrut Limitada con Servicio Agrícola y Ganadero y Fisco de Chile”, sobre juicio ordinario de pago de lo no debido e indemnización de perjuicios, la parte demandante interpone recurso de casación en el fondo y la demandada Servicio Agrícola y Ganadero de casación en la forma y en el fondo en contra del fallo de la Corte de Santiago que revocó la sentencia de primer grado que había rechazado la demanda y, en su lugar, la acogió sólo en cuanto condenó al señalado Servicio Agrícola y Ganadero a pagar a cada uno de los 126 demandantes las sumas que detalla, con reajustes e intereses y sin costas.

En estos autos Abufrut Limitada; Agricamex Limitada; Agrícola Brown Limitada; Agrícola Frutícola San Andrés Romeral Limitada; Agrícola La Cantera; Agrícola Los Cerezos Limitada; Agrícola Montolín S.A.; Agrícola Nadco S.A.; Agrícola Paidahuén; Agrícola Río Blanco S.A.; Agrícola San Clemente Limitada; Agrícola Sicor S.A.; Agrícola UAC Limitada; Agrícola y Comercial Cabilfrut S.A.; Agrícola y Frutera Curacaví S.A.; Agrifrut Comercial Limitada; Agrifruta S.A.; Agrisouth Estates (Chile) S.A.; Agro Alimentos Limitada; Agrofrío Central Limitada; Agrofrío S.A.; Agroelite Limitada; Agrofruta Limitada; Agroindustrial Rauquén S.A.; Agroindustrias Quilaco S.A.; Andina Exportadora S.A.C.; Bauzá Export Limitada; C & D Internacional S.A.; Cabrini Hermanos S.A.; Catania Chile S.A.; Central Frutícola San Luis Limitada; Comercial Alfonso Eyzaguirre y Compañía Limitada; Comercial AMS Family S.A.; Comercial Frutícola S.A.; Comercial Greenvic S.A.; Comercial Greenwich S.A.; Comercial Río Blanco Limitada; Comercializadora de Alimentos Limitada; Contador Frutos S.A.; Copefrut S.A.; Córpora Agrícola S.A.; Daniella Andrea Passalacqua Castellaro; David del Curto S.A.; Del Monte Fresh Produce (Chile) S.A.; Delifruit S.A.; Desarrollo Agrario S.A.; Distribuidora de Frutas Lontué S.A.; Dole Chile S.A.; Driscoll’s de Chile S.A.; Eater Island Chilean Fruits S.A.; Empresas Cabo de Hornos S.A.; Exportadora Aconcagua Ltda.; Exportadora Agrícola Casabindo Ltda.; Exportadora Agua Santa S.A.; Exportadora Atlas S.A.; Exportadora Campofrut Limitada; Exportadora Cerro Poqui

Limitada; Exportadora Chiquita Chile Limitada; Exportadora Disa S.A.; Exportadora e Inversiones Agroberries Limitada; Exportadora Ecoaustral S.A.; Exportadora Frugal S.A.; Exportadora Frutam Limitada; Exportadora Frutamérica S.A.; Exportadora Geofrut Limitada; Exportadora Green Valley Limitada; Exportadora Los Lirios S.A.; Exportadora Mr. Fruit Limitada; Exportadora Pacific S.A.; Exportadora Quintay S.A.; Exportadora Rengo S.A.; Exportadora Río Blanco Limitada; Exportadora Santa Cruz S.A.; Exportadora Subsole S.A.; Exportadora Surfrut Fresh S.A.; Exportadora Talagante Limitada; Exportadora Unifrutti Traders Limitada; Exportadora Valle de Colina S.A.; Exportadora y Servicios Rucaray S.A.; Exser Norte S.A.; Fénix S.A.; Frigorífico Coquimbo S.A.; Frutera Aguas Blancas Limitada; Frutera Euroamérica S.A.; Frutera San Fernando S.A.; Frutexport S.A.; Frutícola Viconto S.A.; Frutícola y Exportadora Atacama Limitada; Gestión de Exportaciones Frutícolas S.A.; Hacienda Chorombo S.A.; Hispanoamérica Ajos y Cebollas Chile S.A.; Hortifrut Chile S.A.; Importadora y Exportadores Bendel S.A.; Inés Escobar S.A.; Inversiones Moncuri S.A.; Lafrut Exportaciones Agropecuarias Limitada; Lo Castillo Exportaciones Limitada; Luis Gabriel Lozano Encalada; Multifruta S.A.; New York Exportaciones y Compañía Limitada; Patagonia Export S.A.; Polar Fruit International S.A.; Prima Agrotrading S.A.; Seedless Valley S.A.; Semillas Tuniche Limitada; Sergio Ruiz-Tagle Humeres; Servicio Chilfresh Limitada; Servicio de Exportaciones Frutícolas Exser Limitada; Sociedad Agrícola e Inmobiliaria Atlántida Limitada; Sociedad Agrícola Iglesia Colorada S.A.; Sociedad Agrícola La Primavera S.A.; Sociedad Agrícola La Rosa Sofruco S.A.; Sociedad Agrícola San Joaquín del Oliveto S.A.; Sociedad Agrícola South Pacific Limitada; Sociedad Agrícola y Comercial Limitada; Sociedad Exportadora Verfrut S.A.; Sociedad San Francisco Lo Garcés Limitada; Sofruco Alimentos Limitada; Sofruileg Chile S.A.; South Pacific Trading Limitada; Terramater S.A.; Trinidad Exports S.A.; Valdovinos y Araya Limitada; Valle Maule S.A.; Vital Berry y Marketing S.A. y Vitalpal S.A. han deducido acción de pago de lo no debido en contra del Servicio Agrícola y Ganadero y de indemnización de perjuicios en contra del Fisco de Chile y del Servicio Agrícola y Ganadero. Fundaron su acción explicando que son exportadoras, productoras o procesadoras de frutas, verduras y hortalizas frescas y que, conforme a sus funciones, corresponde al señalado servicio certificar la aptitud para el consumo hu-

mano de productos agropecuarios primarios destinados a la exportación. Añaden que por dicha labor de certificación el Servicio Agrícola y Ganadero está autorizado, por el artículo 7 de la Ley N° 18.196, para cobrar tarifas, cuyos montos fueron determinados por Decreto Supremo N° 142 de 1990 del Ministerio de Agricultura, modificado por los Decretos N° 88 de 2004 y N° 121 de 2005 y por las Resoluciones Exentas N° 3.661 de 1999 y N° 1.600 de 2003, en tanto que las tarifas vigentes desde mayo de 2008 fueron establecidas por el Decreto Supremo Exento N° 104 de 2008 del señalado Ministerio. Explican que mediante el Dictamen N° 18.390 de 25 de abril de 2007, la Contraloría General de la República declaró que el mencionado Decreto Supremo N° 142 incurría en vicios de ilegalidad y ordenó al Servicio Agrícola y Ganadero rectificar las tarifas eliminando los costos que no correspondía considerar en las labores de inspección y certificación, con lo que disminuyó fuertemente el valor de las mismas, pues las anteriores excedían en un 70% lo que el servicio podía cobrar aplicando correctamente la ley, de modo que fueron pagadas indebidamente y deben ser restituidas a su parte, de lo que concluyen que la suma pagada en exceso por los actores al servicio demandado alcanza a un total de \$26.169.651.231. En subsidio, sostienen que los demandantes han sufrido perjuicios causados por los montos excesivos pagados al Servicio Agrícola y Ganadero y subrayan que la ilegalidad del referido Decreto y sus modificaciones es constitutiva además de falta de servicio, destacando que ambos demandados son solidariamente responsables de su indemnización.

Al contestar los demandados controvirtieron los hechos fundantes de la demanda y adujeron, además, que los pagos efectuados por los actores no constituyen pago de lo no debido por cuanto en la especie el Servicio Agrícola y Ganadero tiene plena justificación para retener lo pagado, toda vez que está facultado por ley para exigir su solución, y además porque los demandantes han obtenido un beneficio o contraprestación a cambio de lo pagado. Por último niegan la procedencia de la solidaridad demandada y oponen la excepción de prescripción de las acciones restitutoria e indemnizatoria.

Por sentencia de primer grado se rechazó íntegramente la demanda, decisión contra la que los actores dedujeron recursos de casación en la forma y de apelación, a propósito de cuyo conocimiento una sala de la

Corte de Apelaciones de Santiago revocó el fallo y acogió parcialmente la demanda, teniendo para ello en consideración que la Contraloría General de la República, a través del Dictamen N° 18.390 de 25 de abril del año 2007, efectuó un reproche acerca de la legalidad del Decreto Supremo N° 142 de 1990 al resolver que era improcedente que el Servicio Agrícola y Ganadero incluyera en las tarifas que cobra por las labores de que se trata costos que debía solventar de oficio y al disponer que, en consecuencia, el mismo fuera modificado en lo pertinente. En consecuencia, los sentenciadores concluyeron que al emitir el referido Dictamen el órgano contralor, de acuerdo con sus facultades, ejerció el control de legalidad y fijó la correcta interpretación del Decreto Supremo N° 142 de 1990, de modo que dicho pronunciamiento forma parte del acto administrativo desde su vigencia y produce sus efectos en forma retroactiva, por aplicación del artículo 52 de la Ley N° 19.880 y 9 del Código Civil, dejando al citado Decreto Supremo N° 142 sin sustento legal y al Servicio Agrícola y Ganadero carente de título para retener los cobros realizados en exceso. Enseguida tuvieron por acreditada la concurrencia de los requisitos de la acción de pago de lo no debido, pues los actores pagaron durante el período cuestionado la tarifa fijada por el Decreto Supremo N° 142 de 1990, y que si bien la antedicha solución constituía para los demandantes el cumplimiento de una obligación por un servicio prestado por el Servicio Agrícola y Ganadero, al incluirse en ella costos y gastos que no eran de su cargo debe entenderse que era erróneo y les causó perjuicios en la parte en que excede lo que estaba permitido cobrar. Por último establecen que ese pago carece de causa, desde que, en los términos en que se emitió el Dictamen tantas veces citado, el Decreto Supremo N° 142 carecía de sustento legal y produjo como consecuencia que el Servicio Agrícola y Ganadero no tuviera título para mantener en su patrimonio las sumas cobradas en forma indebida. Finalmente arribaron a la convicción de que la norma invocada como fundamento de la responsabilidad solidaria del Fisco resulta improcedente y desestimaron la prescripción alegada, al no haber transcurrido el plazo requerido al efecto por la norma aplicable.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

En cuanto al recurso de casación en la forma deducido por el Servicio Agrícola y Ganadero

Primero: Que el servicio demandado invocó como fundamento de su impugnación la causal del artículo 768 N° 4 del Código de Procedimiento Civil en dos aspectos. Por una parte aduce que el fallo otorga más de lo pedido al demandante Valle Maule S.A. y, además, hace lugar a la demanda respecto de un actor que desistió de la misma, específicamente Inversiones Moncuri S.A.

En un segundo ámbito arguye que el vicio se verifica desde que en parte alguna de la apelación deducida en contra de la sentencia de primer grado los actores pidieron la declaración de ilegalidad del acto administrativo, fuere del Decreto Supremo de Hacienda y Agricultura N° 142 de 1990 o de sus resoluciones modificatorias, pese a lo cual, en las consideraciones vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima cuarta y trigésima quinta, que califica de resolutivas, los falladores se abocaron al análisis de la supuesta ilegalidad del decreto tarifario, examen que les permitió concluir que la misma existe y les sirvió de base para configurar un pago de lo no debido cuya restitución ordenaron.

Segundo: Que entre los principios rectores del proceso figura el de la congruencia, que se refiere a la conformidad que ha de existir entre la sentencia expedida por el órgano jurisdiccional y las pretensiones que las partes han expuesto oportuna y formalmente en sus escritos fundamentales agregados al proceso, que guarda estrecha vinculación con otro principio formativo del proceso: el dispositivo, que implica que el juez debe limitar su pronunciamiento tan sólo a lo que ha sido pedido por aquéllas.

Tercero: Que la incongruencia se encuentra configurada como vicio de casación en la forma por el artículo 768 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, según el cual la sentencia incurre en semejante defecto

cuando ha sido dada ultra petita, esto es, otorgando más de lo pedido por las partes o extendiéndola a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de la facultad que éste tenga para fallar de oficio en los casos determinados por la ley.

Cuarto: Que anotado lo anterior se debe consignar que el recurrente denuncia que la sentencia impugnada incurrió en el vicio denunciado, en primer lugar, al ordenar la restitución a la demandante “Valle Maule S.A.” de la suma de \$55.892.789, pese a que lo demandado por dicha parte asciende tan sólo a \$51.734.428, alegaciones cuya efectividad aparece de la sola lectura de los antecedentes.

De esta manera resulta evidente que los sentenciadores han ordenado al demandado pagar una suma mayor a la demandada pese a lo cual el vicio denunciado no ha causado al recurrente un perjuicio reparable sólo con la invalidación del fallo, pues el descrito corresponde a un mero error de transcripción que no afecta la validez de la sentencia y que, por lo mismo, carece de la entidad necesaria para justificar su anulación.

Quinto: Que en segundo término el recurrente denuncia que el fallo acogió la acción intentada respecto de un actor que había desistido de la demanda.

Como se advierte de lo obrado a fs. 104 “Inversiones Moncuri S.A.” desistió de la demanda, solicitud a la que el tribunal de primer grado dio traslado, como se observa de la resolución escrita a fs. 106. Sin embargo, después de vencido el término respectivo los jueces del mérito no emitieron pronunciamiento respecto de la solicitud en comento, sin que las partes tampoco hayan efectuado observaciones o formulado peticiones sobre el particular. Finalmente cabe consignar que con anterioridad a la vista de los recursos de nulidad de que se trata y a través de la presentación agregada a fs. 450 del Tomo III, la defensa de los actores retiró el desistimiento aludido, manifestación de voluntad que se estima suficiente para entender que la acción sigue vigente en relación a la compañía referida más arriba y que justifica la desestimación de la casación formal en esta parte, al resultar inexistente el fundamento en que se asienta.

Sexto: Que en el caso de autos lo pedido por los demandantes fue la declaración de ilegalidad del Decreto Supremo N° 142 de 1990 y de sus modificaciones posteriores en vigencia hasta mayo de 2008 y la condena al Servicio Agrícola y Ganadero a restituirles las sumas pagadas en exceso por los servicios de que se trata, a las que añadieron, en subsidio, la solicitud de que ambos demandados fueran condenados a indemnizar solidariamente los perjuicios causados a esa parte. En este contexto los sentenciadores de segundo grado accedieron a la segunda petición, ordenando la restitución de las sumas que en el fallo impugnado se detallan, de lo que se sigue que éste no contiene pronunciamiento alguno que pudiera corresponder a algún punto no sometido a su decisión, de manera que los hechos en que se funda el recurso no constituyen la causal invocada.

Séptimo: Que en razón de lo expuesto ha de concluirse que el vicio en examen no se configura en ninguno de los aspectos denunciados por el recurrente.

En cuanto al recurso de casación en el fondo deducido por el Servicio Agrícola y Ganadero.

Octavo: Que en un primer capítulo se denuncia el quebrantamiento de los artículos 3, 51, 52 y 53 de la Ley N° 19.880 y 9, 19, 20, 23, 1681, 1682, 1683 y 1687 del Código Civil.

Explica que la sentencia vulnera los artículos 3 y 51 al desconocer ambas normas imperativas y sin mediar declaración de ilegalidad previa de autoridad competente, administrativa ni jurisdiccional, negó legalidad o eficacia, vigencia, valor e imperio al decreto tarifario N° 142 de 1990, del que oportunamente se había tomado razón por la Contraloría General de la República, actuando los sentenciadores como si tal declaración de invalidación se hubiese efectuado, producto de una errónea apreciación del dictamen de la misma Contraloría.

Añade que el fallo no solo desconoció la presunción de legalidad de aquel acto, no invalidado por la Contraloría General de la República, sino que además lo hizo con efecto retroactivo, hasta la fecha de su dic-

tación en el año 1990, vulnerando con ello el artículo 53 de la misma ley, para amparar el razonamiento posterior de manera de dar cobertura a un supuesto pago ilegal o sin causa de las tarifas que el acto administrativo establecía, en la parte que fueren superiores a las fijadas con posterioridad, producto de su modificación –y no invalidación– verificada en el año 2008.

Enseguida argumenta que el fallo desobedeció los artículos 52 y 53 y los principios ínsitos en ellos, desde que mediante una falsa aplicación del primero se otorgó efecto retroactivo a un supuesto acto administrativo inexistente, así como porque la Contraloría General de la República no es la “autoridad administrativa” allí mencionada ni dispuso invalidación alguna, en tanto que el Ministerio de Agricultura y el Servicio Agrícola y Ganadero no hicieron lo propio dentro de los dos años siguientes a la publicación del acto ni a posteriori, como tampoco lo hicieron los tribunales de justicia.

A continuación señala que el tribunal llamado a declarar tal ilegalidad era el juzgado de la instancia, cosa que no hizo pues rechazó la demanda y, a su vez, la Corte de Apelaciones tampoco lo dispuso por entender erróneamente que lo había hecho la Contraloría General de la República y que aun cuando lo hubiese querido hacer no habría podido por falta de competencia, al no habersele pedido derechamente en el recurso de apelación, sino tan solo “certificar” la ilegalidad de los actos para ordenar la restitución de lo supuestamente pagado en forma indebida.

Acota que la propia apelante reconoció que el decreto tarifario posterior N° 104 de 2008, que rebajó las tarifas, no invalidó el anterior con sus modificaciones, sino que lo derogó.

Expresa que las infracciones de derecho denunciadas importan también vulneraciones a los artículos 1681, 1682, 1683 y 1687 del Código Civil, en cuanto conceptualizan la nulidad absoluta y consagran el principio de que la nulidad puede y debe ser declarada por el juez, cuya sentencia con valor de cosa juzgada únicamente puede reconocer derecho para restituir a las partes al estado anterior al acto declarado nulo, que en la especie equivale a la falsa aplicación con efecto retroactivo de una supuesta nulidad nunca declarada, principios jurídicos que también rigen en Derecho Público.

Sostiene que destacados constitucionalistas y administrativistas concluyen en la ineludible necesidad de la declaración de la nulidad, sea en sede administrativa, como invalidación, o en sede judicial, como nulidad propiamente tal, de modo que no opera de pleno derecho ni es “certificada”. Requiere de declaración expresa, pues rompe la presunción de legalidad y el principio de conservación de los actos de la Administración, entre otros, como la seguridad jurídica.

Finalmente asevera que los quebrantamientos antes reseñados se producen mediando la transgresión del artículo 9 y de las reglas interpretativas de los artículos 19, 20 y 23 del Código Civil, desde que se desatendió el principio de irretroactividad consagrado en el primero y el sentido que emana del claro tenor literal de las normas legales transcritas, las definiciones legales que contienen y los principios que el derecho asigna a los conceptos de invalidación, nulidad absoluta y nulidad de derecho público, establecidas por la Constitución Política de la República y por la ley, así como su genuino sentido.

Noveno: Que en un segundo acápite acusa la transgresión de los artículos 1568, 1569, 2284, 2295, 2297, 2298, 2299 y 2300 del Código Civil.

Sobre el particular indica que a la fecha de cada uno de los pagos que se persigue sean restituidos no medió error alguno, puesto que la solución se efectuó en cumplimiento de un decreto tarifario válido y vigente, posteriormente sólo modificado por el Decreto Supremo N° 104 de 2008, pero no declarado inválido ni nulo, por lo que cabía la aplicación de las mencionadas normas legales que reglan el pago y no las del pago de lo no debido y resarcimiento del mismo.

Aduce que así es como medió una falsa aplicación de tales normas ya que se las empleó no debiendo hacerlo, porque no se había generado ningún pago carente de causa ni indebido que pudiera ser subsumido en sus prescripciones. Añade que a partir de las infracciones del capítulo anterior, que demuestran que no existió la declaración de ilegalidad que el fallo erróneamente imputó a la Contraloría General de la República, queda en evidencia que todas estas normas no eran aplicables al caso de la especie, pues, como ha establecido la jurisprudencia, la declaración de

nulidad debe ser efectuada y sin ella no procede la privación de causa al pago ni su restitución.

Décimo: Que al explicar la forma en que los errores de derecho denunciados han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, señala que de no haberse incurrido en ellos los sentenciadores no habrían condenado al Servicio Agrícola y Ganadero a pagar las sumas señaladas en lo resolutivo del fallo.

Décimo Primero: Que para resolver el asunto sometido al conocimiento de esta Corte resulta pertinente señalar que los sentenciadores del mérito dieron por establecidos como hechos de la causa los siguientes:

A.- Los 126 actores son personas naturales y jurídicas que se dedican al rubro de exportación o producción de frutas, verduras y hortalizas frescas

B.- En general, para realizar operaciones de exportación de productos de especies vegetales, las empresas exportadoras requieren, conforme a la normativa nacional y también extranjera –de acuerdo con los Tratados y Convenciones Internacionales que Chile ha suscrito– que se acompañe un certificado de inspección y de certificación fitosanitaria.

C.- El referido certificado es emitido, en forma exclusiva, por la demandada, Servicio Agrícola y Ganadero.

D.- Tal certificado no es un servicio gratuito sino que debe pagarse una tarifa o derecho que se fija por Decreto Supremo.

E.- Las tarifas materia de la controversia fueron determinadas por Decreto Supremo N° 142 de 1990 del Ministerio de Agricultura, el que, a su vez, fue modificado por los Decretos N° 88 de 2004 y N° 121 de 2005 y las Resoluciones Exentas N° 3661 de 1999 y N° 1600 de 2003.

F.- La tarifa vigente desde el año 2008 en adelante fue establecida por el Decreto Supremo Exento N° 104 del Ministerio de Agricultura.

G.- Mediante el Dictamen N° 18.390 de 25 de abril de 2007 la Con-

traloría General de la República se pronunció acerca de la presentación de la Asociación de Exportadores de Chile A.G. (ASOEX), que impugnó la juridicidad del Decreto N° 142 de 1990 y de las Resoluciones Exentas N° 3661 de 1999 y N° 1600 de 2003, reproche que se sustentó, entre otros argumentos, en que el monto de las tarifas fijadas incluyó costos por funciones que el Servicio Agrícola y Ganadero debía realizar de oficio, las que por consiguiente debían financiarse con la Ley de Presupuestos y no por los exportadores.

H.- En ese Dictamen el ente contralor ratificó lo ya decidido en los Dictámenes N° 10.258 y 40.235 de 2006, en el sentido que los costos de las labores que el Servicio Agrícola y Ganadero realiza de oficio deben financiarse con fondos provenientes de la Ley de Presupuesto, de modo que dispuso: “En mérito de lo anterior, es menester entonces manifestar que el Ministerio de Agricultura deberá efectuar las rectificaciones o modificaciones que fueren pertinentes al decreto mencionado, en cuanto dicho acto administrativo hubiere incluido costos que, conforme a lo anteriormente señalado, no ha correspondido considerar al efecto”.

I.- Fueron demostrados en forma fehaciente los montos pagados en exceso por los 126 actores durante el período comprendido entre el año 2004 y el mes de abril de 2008.

J.- Constituye un hecho no controvertido por las partes la circunstancia de que el Decreto Supremo N° 142 de 1990, del Ministerio de Agricultura, fue objeto del trámite de toma de razón realizado por la Contraloría General de la República.

Décimo Segundo: Que a continuación destacan que la Contraloría General de la República es un órgano autónomo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 98 de la Constitución Política de la República, ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración, para lo cual dispone de dos mecanismos: uno denominado “toma de razón”, de carácter preventivo, y otro, consagrado en el artículo 6 de la Ley 10.336, “Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República”, conocido como la “potestad dominante”, que le permite con-

trolar un acto administrativo que ya ha nacido a la vida del derecho y declararlo contrario a derecho en caso de que se haya hecho una errada interpretación de la normativa que lo rige, resultando tal determinación vinculante para la autoridad administrativa.

Décimo Tercero: Que basados en las circunstancias fácticas y atendiendo a las facultades descritas los falladores concluyeron que al resolver en el citado Dictamen N° 18.390 que era improcedente que el Servicio Agrícola y Ganadero incluyera en sus tarifas aquellos costos que debía solventar de oficio y al disponer, además, que se hicieran en el Decreto Supremo N° 142 las modificaciones respectivas, el órgano contralor “claramente” efectuó un reproche sobre la legalidad del mencionado decreto, decisión que, según destacan, resultaba obligatoria para la Administración.

Asimismo, consignaron que cumpliendo la orden descrita más arriba el Ministerio de Agricultura dictó el Decreto N° 104 Exento de 2 de abril de 2008, por el que fijó nuevas tarifas por las labores de inspección y certificación fitosanitaria que el servicio indicado efectúa respecto de productos de exportación, ocasión en la que, además, dejó sin efecto la letra b) del artículo 1° del Decreto Supremo N° 142 de 1990.

Como consecuencia de lo dicho, los sentenciadores expusieron, por fin, que a través del Dictamen N° 18.390 la Contraloría General de la República ejerció el control de legalidad que le corresponde y fijó la correcta interpretación del Decreto Supremo N° 142 de 1990, de lo que se sigue que aquél forma parte del acto administrativo desde su vigencia y produce sus efectos en forma retroactiva, por aplicación del artículo 52 de la Ley N° 19.880 y 9 del Código Civil, todo lo cual les permite asentar que al decidir de la manera antedicha el órgano contralor dejó el Decreto Supremo N° 142 de 1990 sin sustento legal y al Servicio Agrícola y Ganadero carente de título para retener los cobros realizados en exceso por los demandantes, de modo que dan por establecida la obligación del referido servicio de restituir aquellas sumas que cobró en forma indebida.

Décimo Cuarto: Que llegados a este punto cabe recordar que el artículo 3 de la Ley N° 19.880 dispone lo siguiente: “Concepto de Acto

administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo, en lo que interesa, las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.

El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro “Por orden del Presidente de la República”, sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”.

Décimo Quinto: Que como se desprende del texto legal transcrito precedentemente el Decreto Supremo N° 142 de 1990 del Ministerio de Agricultura produjo, a contar de su entrada en vigencia, los efectos propios de un acto administrativo, esto es, se lo debe presumir ajustado a la

legalidad, goza de imperio y es exigible frente a sus destinatarios, sean éstos los administrados a quien va dirigido o la propia Administración Pública, a quien corresponde velar por su efectiva ejecución.

Así, se ha dicho por la más autorizada doctrina: “Que el acto administrativo goce de eficacia jurídica quiere decir que este es obligatorio para aquellos que se encuentran comprendidos por el mismo, sean órganos de la Administración Pública, funcionarios o ciudadanos particulares destinatarios del mismo” (Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing Chile, segunda edición actualizada, septiembre de 2011. Página 126).

Más aún, se debe precisar que como consecuencia de la presunción de legalidad (reafirmada en la especie por la aprobación derivada del examen a priori que supone el trámite de toma de razón), la eficacia del acto administrativo no depende, al menos en principio, de su eventual invalidez. Vale decir, de existir efectivamente un vicio que amerite la pérdida de eficacia del acto, mientras una declaración en tal sentido no sea realizada, el mismo debe ser cumplido por todos sus destinatarios, pues la mencionada presunción de legalidad de que se encuentra revestido excluye cualquier posibilidad de cuestionar su aplicación o de rehuir su cumplimiento, salvo que mediere “una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”, decisión que en la especie no se verificó.

Décimo Sexto: Que en esas condiciones y considerando, a mayor abundamiento, que el Decreto Supremo N° 142 de 1990 tantas veces citado no fue dictado por el Servicio Agrícola y Ganadero sino que por el Ministerio de Agricultura, aparece con toda nitidez que aquél se hallaba en la obligación de cobrar las sumas allí establecidas y, a su vez, los particulares sujetos a sus disposiciones se encontraban, igualmente, en la necesidad de pagar tales cifras si querían obtener la certificación pertinente, salvo que se pretenda que el particular está en situación de resistir el cumplimiento de actos que estima ilegales, lo que resulta inaceptable desde todo punto de vista.

En consecuencia, forzoso resulta concluir que mientras rigió, todos los demandantes así como el Servicio Agrícola y Ganadero demandado han debido dar estricto y cabal cumplimiento al referido acto administrativo, pues el mismo gozaba de una presunción de legalidad que conducía a ese comportamiento, a la vez que nunca medió una orden de suspender su aplicación, sea que proviniera de la propia Administración o de la judicatura.

Décimo Séptimo: Que esclarecido lo anterior es necesario destacar que mediante el Dictamen N° 18.390 de 25 de abril de 2007, la Contraloría General de la República indicó, acerca del monto de las tarifas fijadas en el Decreto Supremo N° 142 de 1990, que los costos de las labores que el Servicio Agrícola y Ganadero realiza de oficio deben financiarse con fondos provenientes de la Ley de Presupuesto y, en consecuencia, dispuso que “es menester entonces manifestar que el Ministerio de Agricultura deberá efectuar las rectificaciones o modificaciones que fueren pertinentes al decreto mencionado, en cuanto dicho acto administrativo hubiere incluido costos que, conforme a lo anteriormente señalado, no ha correspondido considerar al efecto”.

Así las cosas, aparece evidente que el citado órgano de control no dispuso la anulación del Decreto Supremo N° 142 de 1990 sino que, por el contrario, a través del indicado Dictamen N° 18.390 manifestó un cambio de criterio en torno al mismo. En efecto, al tomar razón del citado acto la Contraloría había afirmado que el mismo se hallaba conforme al ordenamiento jurídico, mientras que al expresar un nuevo juicio en el indicado informe se ha limitado, en conocimiento de nuevos antecedentes, a modificar su parecer inicial expresando uno nuevo que resulta vinculante para las autoridades a las que está dirigido, de conformidad a lo establecido en los artículos 9 y 19 de la Ley N° 10.336, y que desembocará finalmente en la revocación del decreto.

De esta manera entonces resulta evidente que su decisión sólo obliga para lo futuro. En efecto, si, como se ha dicho, mediante el Dictamen N° 18.390 la Contraloría General de la República no dejó sin efecto el tantas veces citado Decreto Supremo N° 142, el mismo disfrutó de las presunciones de legalidad, de imperio y de exigibilidad previstas en el artículo 3 de la Ley N° 19.880 y, por consiguiente, produjo todos sus

efectos mientras estuvo vigente, esto es, hasta que comenzó a regir el acto de contrario imperio dictado por la Administración que dispuso su revocación.

Además así lo ha sostenido expresamente la propia Contraloría General de la República cuando, a propósito de otras materias, también ha modificado criterios anteriores. Así, por ejemplo, en el Dictamen N° 024256N09 se lee que “esta nueva interpretación no resulta aplicable al personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que haya obtenido beneficios no contributivos en forma previa a su data de emisión, vale decir, al 10 de noviembre de 2008, salvo a aquéllos representados en los requerimientos que motivaron este cambio jurisprudencial, por cuanto de acuerdo a lo dispuesto por el dictamen N° 26.101, de 2002, de esta Entidad de Control, la regla interpretada y el dictamen recaído en ella rigen a futuro y no pueden afectar situaciones y actuaciones legales constituidas con anterioridad”. En este mismo sentido se agrega más adelante que “es necesario recordar, respecto de a quienes sí rige la actual doctrina, que, tal como se ha sostenido por este Organismo Contralor a través del propio dictamen citado por los recurrentes y, además, por sus oficios N°s 50.185, de 2007 y 17.719 y 45.347, ambos de 2008, el nuevo criterio jurisprudencial sobre la materia sólo se aplica hacia el futuro, sin afectar las situaciones particulares constituidas durante la vigencia de los pronunciamientos que han sido reconsiderados, por cuanto, en resguardo del principio de seguridad jurídica, toda nueva interpretación constituye una excepción a la regla general de que la jurisprudencia administrativa que determina los alcances de una norma anterior produce sus efectos, para la autoridad y para los funcionarios a quienes afecta, desde la fecha de vigencia de la disposición interpretada”.

Décimo Octavo: Que la convicción expuesta se ve reforzada, además, por la circunstancia que la Contraloría General de la República no ha podido, ni menos aún pretendido, anular el Decreto Supremo N° 142 toda vez que la declaración formal de tal ilegalidad sólo puede ser realizada por un juez, quien es el único facultado para disponer dicha anulación o para constatar la ilegalidad referida, incluso después que el acto respectivo haya sido revocado.

Décimo Noveno: Que enseguida resulta preciso consignar que, más allá de las peticiones sometidas al conocimiento de los tribunales por los actores, en los hechos ningún tribunal ha declarado la ilegalidad del acto administrativo materia de autos, la que, sin embargo, se ha presumido exclusivamente como consecuencia del cambio de criterio adoptado por la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 18.390.

Sin embargo, el efecto de un cambio de criterio como el anotado, que ocurre con cierta frecuencia, particularmente cuando se trata de Contralores distintos, no puede redundar, sin embargo, en efectos patrimoniales respecto de los administrados o de la Administración, bastando para confirmar tal aserto observar aquello que ha ocurrido en materia de patentes comerciales o de pago de pensiones.

Asimismo, el indicado aserto, relativo a los limitados efectos del cambio de opinión de la Contraloría General de la República, se desprende, además, de la opinión del profesor Gaudemet aparejada a los autos, en cuanto señala que se debe obedecer el parecer del indicado órgano de control cuando se pronuncia acerca del control de legalidad de un acto (como ocurrió mediante la indicada toma de razón), de modo que la declaración posterior constituye sólo una opinión que obliga a la Administración del Estado a tomar medidas en consecuencia.

Vigésimo: Que yerran los sentenciadores al sostener en la consideración vigésima sexta del fallo recurrido que en el Dictamen N° 18.390 se ejerció el control de legalidad, puesto que dicho control se ejerce en la toma de razón; el único efecto del cambio de criterio del órgano contralor es la obligación que se impone a la autoridad de revocar el acto administrativo que ya no se conforma con el nuevo criterio interpretativo.

El dictamen no constituye control de la legalidad, ni produce ningún otro efecto jurídico que no sea la obligación de la autoridad de revocar lo que inequívocamente aparece del dictamen tantas veces mencionado que señala que el Ministerio de Agricultura “deberá efectuar las rectificaciones o modificaciones que fueren pertinentes” sin formular una declaración formal respecto a ninguna otra consecuencia jurídica.

Vigésimo Primero: Que en estas condiciones resulta forzoso concluir que la sentencia ha incurrido en error de derecho al desconocer los efectos que el ordenamiento jurídico reconoce a un acto administrativo –como el Decreto Supremo N° 142 de 1990– en los artículos 3 y 51 de la Ley N° 19.880, pues pese a gozar de presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad los sentenciadores entendieron que un mero cambio de criterio formulado por la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 18.390 supuso una declaración de ilegalidad del mismo y, en consecuencia, que con dicha determinación el órgano contralor dejó el Decreto Supremo referido sin sustento legal y al Servicio Agrícola y Ganadero carente de título para retener los cobros realizados en exceso. De esta manera, y sin que mediara la previa e ineludible declaración de ilegalidad, los falladores dieron por establecida una ilegalidad que ningún ente ha declarado, negaron que el Decreto Supremo en cuestión estuviera revestido de legalidad y que, por lo mismo, su cumplimiento fuera obligatorio tanto para la Administración cuanto para los administrados, concluyendo que el cobro de las tarifas establecidas en él carecía de sustento legal, aun cuando el mismo mantuvo plena vigencia hasta la dictación del Decreto N° 104 Exento de 2 de abril de 2008. Semejante razonamiento no sólo importa desconocer las citadas cualidades del acto sino que, además, atribuir un efecto retroactivo a la interpretación del citado acto contenida en el Dictamen N° 18.390, lo que no es el efecto que se desprende de dicho Dictamen. Al sostener los falladores que el Dictamen N° 18.390 tantas veces citado produjo sus efectos en forma retroactiva han contravenido, además, los artículos 9 del Código Civil y 52 de la Ley N° 19.880, pues mediante tal reflexión atribuyen al citado pronunciamiento un efecto del que carece, lo que les conduce a dar lugar a una demanda que, por el contrario, debieron rechazar.

Tales elucubraciones de los sentenciadores conllevan además la vulneración de las normas que rigen la labor interpretativa de los jueces, en particular de los artículos 19 y 23 del Código Civil, pues con ellas han desatendido el claro tenor literal de las normas antedichas y su genuino sentido y alcance.

Asimismo, resulta preciso dejar asentado que al no haberse declarado la ilegalidad del Decreto Supremo N° 142 mediante el Dictamen N°

18.390 de la Contraloría General de la República, los preceptos contenidos en aquél resultaban obligatorios y de forzado cumplimiento tanto para la Administración como para los administrados, de lo que se sigue que en la especie no medió error alguno en la realización de los pagos efectuados por los actores y cuya restitución han solicitado en autos. En esas condiciones, aparece evidente que los falladores dieron errónea aplicación a las normas contenidas en los artículos 2284, 2295, 2297, 2298, 2299 y 2300 del Código Civil, pues la situación en examen no se encuentra regida por ellas sino que por las que regulan el pago, entre las que se encuentra aquella del artículo 1576 que dispone que el que se ha “hecho de buena fe a la persona que estaba entonces en posesión del crédito, es válido”.

Los errores antes indicados han tenido influencia substancial en la decisión, en la medida que condujeron al acogimiento de una acción que debió ser desechada.

Vigésimo Segundo: Que así el recurso en estudio ha de ser acogido para corregir los errores observados.

Vigésimo Tercero: Que sin perjuicio de lo expuesto hasta aquí, esta Corte estima pertinente abordar el examen de las restantes infracciones denunciadas por el recurrente de fs. 370.

En primer lugar, cabe descartar la transgresión del artículo 53 de la Ley N° 19.880 desde que los falladores de segundo grado no han establecido en parte alguna de su sentencia que en la especie haya mediado una invalidación del Decreto Supremo N° 142, de manera que no se advierte de qué manera podrían haberlo quebrantado.

Por otra parte, también debe ser desestimada la acusada contravención de los artículos 1681, 1682, 1683 y 1687 del Código Civil, desde que la sentencia impugnada se limita a declarar, en su fundamento vigésimo sexto, que mediante el Dictamen N° 18.390 la Contraloría General de la República ejerció el control de legalidad que le corresponde y fijó la correcta interpretación del citado Decreto Supremo, la que forma parte del mismo desde su entrada en vigencia y produce sus efectos de forma

retroactiva, sin sostener en parte alguna de sus razonamientos que el ejercicio de tales facultades haya supuesto la declaración de nulidad del acto administrativo interpretado, de modo que no se entiende cómo podrían haber sido vulneradas las citadas disposiciones. Por las mismas razones se estima que no ha sido desobedecido el artículo 20 del mismo cuerpo legal respecto de la definición legal de los conceptos invalidación, nulidad absoluta y nulidad de derecho público.

Vigésimo Cuarto: Que establecido lo anterior estos sentenciadores estiman pertinente dejar expresamente consignado que la conclusión a que se ha arribado precedentemente no supone una contradicción con lo decidido por esta misma Corte en la causa rol N° 17-2013.

En efecto, en dichos autos la Corte de Apelaciones de Santiago acogió la demanda de cobro de pesos deducida por CMPC Maderas S.A. en contra del Servicio Agrícola y Ganadero, basada en hechos similares a los de autos, esto es, por haberse incluido en las tarifas cobradas por dicho órgano de la Administración sumas correspondientes a prestaciones que el mismo debía efectuar de oficio y que debían ser financiadas con cargo al presupuesto de la nación. Deducido recurso de casación en el fondo en contra de dicha decisión, el mismo fue rechazado por manifiesta falta de fundamento, debido a que no se denunció la infracción de normas decisorias de la litis, pues no se señalaron como vulneradas las disposiciones que rigen el pago y aquellas que regulan el cuasicontrato del pago de lo no debido, a lo que se añadió que en un segundo capítulo se acusó la transgresión de normas que no permiten deducir un arbitrio procesal como ese, puesto que en el mismo se denuncia como error de derecho la circunstancia de que el demandado haya sido condenado al pago de las costas de la causa.

Como se observa, las razones por las que se desestimó el indicado recurso de casación sustancial inciden en aspectos que no han merecido reproche alguno en el presente proceso, de manera que habiéndose formalizado adecuadamente los arbitrios deducidos por las partes ha correspondido a esta Corte conocer y decidir acerca del fondo del asunto controvertido, lo que, como resulta evidente, no sucedió con ocasión de los autos rol N° 17-2013.

En cuanto al recurso de casación en el fondo deducido por los demandantes.

Vigésimo Quinto: Que en un primer capítulo la parte de los demandantes denuncia la infracción de los artículos 2295, 2300, 1568, 1569 y 1591 del Código Civil.

Al respecto explica que dicha transgresión se produce en cuanto la sentencia no ordenó pagar la sumas a que condenó al demandado con reajustes desde el 30 de abril de 2008, fecha de los últimos pagos excesivos efectuados por sus representados al Servicio Agrícola y Ganadero de conformidad al Decreto Supremo N° 142.

Vigésimo Sexto: Que en un segundo acápite acusa el quebrantamiento de los artículos 2295, 2300 y 2301 del Código Civil, en relación con los artículos 706, 707 y 907 del mismo cuerpo legal. Agrega que también han sido contravenidos los artículos 1568, 1569 y 1591 del Código Civil.

Sobre el particular manifiesta que los falladores incurren en el vicio denunciado al disponer en la sentencia que se otorgan intereses desde que la sentencia quede ejecutoriada, pese a que en su concepto ello debió disponerse a contar de la fecha de la contestación de la demanda, conforme a las reglas sobre restituciones mutuas, pues en ese momento cesa la buena fe que ampara al deudor en orden a ser dueño indiscutido de la cosa objeto de la acción.

Vigésimo Séptimo: Que al explicar la forma en que los errores de derecho denunciados han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, señala que de no haberse incurrido en ellos los sentenciadores habrían condenado a la demandada a pagar los reajustes e intereses corrientes a contar de las indicadas fechas.

Vigésimo Octavo: Que atendido lo que se resolverá, de conformidad a lo razonado en los fundamentos vigésimo primero y vigésimo segundo, no se emitirá pronunciamiento acerca del recurso de nulidad sustancial deducido por los actores por resultar innecesario.

Y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en la forma deducido por el Servicio Agrícola y Ganadero en lo principal de fs. 370 y se acoge el recurso de casación en el fondo deducido por este último servicio en el primer otrosí de fojas 370 en contra de la sentencia de tres de abril de dos mil catorce, escrita a fojas 316 del Tomo III, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

Atendido lo decidido, no se emite pronunciamiento acerca del recurso de casación en el fondo interpuesto por los demandantes en lo principal de la presentación de fojas 348 por ser innecesario.

Acordada contra el voto del Abogado Integrante Sr. Piedrabuena, quien fue de opinión de rechazar el recurso de nulidad sustancial deducido por el Servicio Agrícola y Ganadero, en atención a las siguientes consideraciones:

A.- Que el pago de lo no debido se encuentra regulado en el inciso primero del artículo 2295 del Código Civil, norma que dispone que: “Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado”.

A su turno dicha institución ha sido conceptualizada por la doctrina explicando que: “Siempre que hay pago indebido, es porque se cumple una obligación que no existe, ya sea que carezca totalmente de existencia y nunca la haya tenido, o se haya extinguido, o se yerre en la prestación, en quien la hace o a quien se hace” (“Las obligaciones”. René Abeliuk M., Editorial Jurídica de Chile, quinta edición actualizada. Página 702, Tomo II).

B.- Que examinado el recurso de nulidad sustancial de la parte demandada resulta evidente que el fundamento último del reproche formulado por la defensa fiscal reside en la falta de declaración de la nulidad del Decreto Supremo N° 142 de 1990, omisión a partir de la cual deriva la infracción de las diversas normas que estima vulneradas en el fallo. En consecuencia, para que la tesis fiscal sea aceptada es necesario que se concuerde con ella en el sentido de que la previa declaración de la

nulidad del acto administrativo mencionado era imprescindible para los efectos de acoger la acción de pago de lo no debido opuesta en autos.

Empero, dicha postura no puede ser aceptada, pues existen poderosas y numerosas razones que así lo aconsejan.

C.- Que, en efecto, y tal como lo ha sostenido la doctrina, la institución en comento es de difícil categorización. Así, resulta evidente que nuestro Código Civil la clasifica y regula como un cuasicontrato. Sin embargo, se añade, esta última noción se encuentra en clara decadencia, pese a lo cual resulta difícil ubicar el pago de lo no debido en algún otro estatuto. El esfuerzo realizado en tal sentido ha conducido, en primer lugar, a explicarla como una manifestación del principio del enriquecimiento sin causa, de modo que la acción de repetición a que da origen sería una variante de la de *in rem verso*. Sin embargo, también se ha sostenido que no todas las soluciones del pago indebido tienen ese justificativo. Por ello, la doctrina más autorizada opina que: “Parece más acertado concluir que el pago de lo no debido, con mucho de aplicación del enriquecimiento sin causa, es una institución autónoma: una fuente de la obligación de restituir o indemnizar, si aquello no es posible” (Op. cit., página 703, Tomo II).

Asimismo se advierte, en cuanto a la acción de repetición que nace del pago indebido, que ella “se asemeja a la nulidad en cuanto queda sin efecto el pago efectuado, pero la primera ataca el acto mismo, mientras la repetición da origen a la obligación de restitución. Son distintas igualmente las prestaciones de la nulidad judicialmente declarada, que las de quien cumplió una obligación que no debía”. (Op. cit., página 708, Tomo II) Y, aún más, se ha afirmado que la “nulidad de la obligación excluye la repetición; por el efecto retroactivo de la nulidad judicialmente declarada quien cumplió la obligación posteriormente anulada pagó lo que no debía, pero su restitución se gobierna por las reglas de la nulidad y no del pago indebido” (ibídem).

D.- Que en un sentido semejante se ha pronunciado la jurisprudencia. Así, por sentencia dictada en autos caratulados “Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego con Fisco”, de 18 de marzo de 1960, en la que se dis-

cutía precisamente la restitución de un pago efectuado al Fisco y carente de causa, esta Corte abordó el examen del asunto sometido a su conocimiento expresando, en primer lugar, que “de lo relacionado se desprende que la demanda tuvo como fundamento la ilegalidad de los Decretos Supremos que sirvieron al Fisco para exigir el pago de los derechos cuya devolución se solicita, invocándose consecuentemente la inexistencia total de causa en el pago, atendido lo dispuesto en los artículos 1437 y 1445 del Código Civil; lo que demuestra que no ha sido la acción de nulidad de un acto o contrato la que ha ejercitado el demandante, sino la acción originada de la falta de título del Fisco para exigir el cumplimiento de una obligación a su favor”.

Asentado lo anterior se lee en el fallo: “2.º Que, siendo así, y aceptada por los sentenciadores la ilegalidad de los Decretos Supremos referidos en la demanda, procedía por lo tanto acoger la devolución pedida, sin que fuese necesario para ello, la declaración de nulidad que echa de menos el recurso, pues no era aplicable el artículo 1687 del Código Civil, en atención a que, como se ha visto, no se trataba de una acción de nulidad y la sentencia entonces hizo bien al prescindir de su mandato” (Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LVII, página 35).

E.- Que llegados a este punto parece oportuno recordar que en el caso en examen se ha deducido una demanda de restitución de lo pagado indebidamente, sin que los actores hayan solicitado la nulidad del Decreto Supremo N° 142 de 1990.

De tal constatación y de lo reflexionado en los razonamientos precedentes se desprende que los jueces del mérito no incurrieron en los vicios que se les reprochan y que, aún más, se limitaron a dar correcta aplicación a las disposiciones que rigen la materia. En efecto, dada la autonomía de la acción planteada en autos y la evidente incompatibilidad entre ella y la de nulidad, resulta forzoso concluir que para el acogimiento de la acción planteada es innecesario declarar previamente la nulidad judicial del acto administrativo en el que se asiló la autoridad para cobrar las sumas pagadas en exceso por los actores. Tratándose de arbitrios procesales diversos e independientes entre sí, la sola concurrencia de las exigencias del pago de lo no debido da lugar a la restitución que ha sido

ordenada en la especie, sin que deba recurrirse previamente a instituciones como la invalidación, la nulidad absoluta o la nulidad de derecho público invocadas por la defensa fiscal en el recurso en estudio.

Así las cosas, se debe asentar a modo de conclusión que las infracciones denunciadas por la parte demandada no han ocurrido, motivo suficiente para desestimar el arbitrio en análisis.

F.- Que, sin embargo, este disidente estima pertinente referirse, además, a la supuesta vulneración de las normas que consagran las cualidades de legalidad, vigencia, valor e imperio del decreto tarifario N° 142 de 1990.

Al respecto parece necesario destacar que la Contraloría General de la República es, conforme al artículo 98 de la Constitución Política de la República, el organismo encargado de ejercer “el control de la legalidad de los actos de la Administración”.

G.- Que, además, cabe consignar que, como lo ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia de este tribunal, el control de legalidad que ha sido encomendado al referido órgano de control puede ser ejercido en diversos momentos.

Así, se ha afirmado que este “control de legalidad puede ser previo o a posteriori. En el primer supuesto se trata de que el acto sea controlado antes de su ejecución y por lo tanto de que no llegue a ejecutarse si es ilegal. En el segundo se aprueba o tacha el acto una vez ejercitado y, por lo tanto, en este último evento se procurará o su anulación o la reparación de los daños que el acto ilegal causó tanto a la Administración como a terceros, según corresponda” (Silva Cimma, Enrique, op. cit, página 46).

H.- Que el mencionado control de legalidad a posteriori puede ser ejercido por la Contraloría General de la República a través de la emisión de dictámenes, a propósito de los cuales la jurisprudencia de esta Corte Suprema ha sostenido que: “Si el dictamen constituye, entonces, una interpretación jurídica vinculante para la Administración del Estado y si la Contraloría está autorizada para emitirlos a propósito de este deber de comprobación, sólo cabe concluir que el legislador ha previsto que el ejer-

cicio del control de legalidad se verifique en un momento posterior al de dictación de los actos que deban ser objeto del mismo” (Sentencia de esta Corte dictada en la causa rol N° 1598-2014, de 20 de noviembre de 2014).

I.- Que, por otra parte, es preciso consignar, en relación a la obligatoriedad de los dictámenes expedidos por la Contraloría General de la República, que la jurisprudencia ha sostenido que: “En efecto, en primer término, es necesario recordar que el SAG, en cuanto organismo descentralizado de la Administración del Estado, se encuentra sujeto al control de la Contraloría General de la República y, en particular, debe someter su actuación a la jurisprudencia administrativa que imparta dicha reparación.” (Sentencia pronunciada por la Corte Suprema en la causa rol N° 3229-2012, de 7 de junio de 2012).

J.- Que conforme a los antecedentes, razonamientos y disposiciones reproducidos y citados resulta evidente que la Contraloría General de la República, a través del Dictamen N° 18.390, se pronunció acerca de la juridicidad del Decreto N° 142 de 1990 del Ministerio de Agricultura dejando expresamente asentado que en él se incluían costos que no debieron considerarse y ordenó someterlo a las modificaciones y rectificaciones pertinentes, de lo que se sigue como única conclusión posible que no lo estimó ajustado al ordenamiento jurídico, esto es, que lo tachó de ilegal, determinación que justifica por sí sola la afirmación de los sentenciadores en orden a que los pagos efectuados por los demandantes carecen de causa, máxime si antes de un año se emitió un nuevo Decreto Supremo, el N° 104, por el que se regularon apropiadamente las tarifas de que se trata.

Así las cosas, no sólo no se divisa la transgresión acusada por el recurrente relativa a las normas que consagran las cualidades de legalidad, vigencia, valor e imperio del decreto tarifario N° 142 de 1990 sino que, por el contrario, se hace aún más evidente lo innecesario de la declaración de nulidad previa sostenida por el recurrente de casación, convicción que se ve refrendada por la imposibilidad de llevar a cabo esta última desde que el Decreto Supremo N° 104 dejó sin efecto la letra b) del artículo 1 del Decreto Supremo N° 142, que contenía precisamente las tarifas objetadas de ilegalidad, todo lo cual conduce a quien suscribe esta

disensión a concluir que el recurso de casación en el fondo en examen ha debido ser desestimado.

Regístrese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Piedrabuena.

Rol N° 21.920-2014.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Rosa Egnem S. y Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Abogado Integrante Sr. Guillermo Piedrabuena R. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante señor Piedrabuena por haber cesado en sus funciones. Santiago, 28 de mayo de 2015.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintiocho de mayo de dos mil quince, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Santiago, veintiocho de mayo de dos mil quince.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil se dicta la siguiente sentencia de reemplazo.

Vistos:

De la sentencia de casación que antecede se reproducen sus fundamentos décimo cuarto a vigésimo primero.

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de su motivo décimo cuarto; de los párrafos 2° a 5° del razonamiento décimo noveno; de su fundamento vigésimo y del segundo párrafo de la consideración vigésima primera, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y además presente:

1º.- Que el artículo 2295 del Código Civil prescribe que: “Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado”.

A su turno, el inciso 2º del artículo 1576 del mismo cuerpo legal estatuye que: “El pago hecho de buena fe a la persona que estaba entonces en posesión del crédito, es válido, aunque después aparezca que el crédito no le pertenecía”.

2º.- Que conforme a los hechos que se han tenido por establecidos en la causa y que fueron consignados en la sentencia de casación que antecede, los demandantes efectuaron los pagos cuya restitución parcial solicitan mientras se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 142 de 1990, acto administrativo que por su propia naturaleza y fines y conforme al artículo 3 de la Ley N° 19.880 gozaba de una presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad, siendo por consiguiente obligatorio su cumplimiento tanto para la Administración como para los administrados.

En ese entendido el Servicio Agrícola y Ganadero demandado se encontraba en la necesidad de cobrar a quienes requiriesen sus servicios para obtener certificaciones fitosanitarias las tarifas que se indicaban en el citado Decreto Supremo, en tanto que los particulares que requerían dichos servicios estaban igualmente obligados a pagar por tales labores las cifras allí indicadas, sin que pueda sostenerse razonablemente que uno y otros podían resistir el cumplimiento de un acto administrativo que sólo posteriormente calificaron como ilegal.

3º.- Que, además, y tal como se consignó en la sentencia de casación que antecede, el referido acto administrativo estuvo plenamente vigente hasta la dictación del Decreto N° 104 Exento de 2 de abril de 2008, pues ninguna declaración de ilegalidad medió a su respecto.

4º.- Que así las cosas, resulta evidente que no ha mediado error de hecho ni de derecho en los pagos a que se refiere la demanda de fs. 1, pues, tal como previene el inciso 2º del artículo 1576 citado, cada uno

de ellos fue efectuado de buena fe a quien se encontraba en posesión del crédito, de lo que se debe deducir que son válidos, a lo que se puede añadir que las sumas respectivas fueron cobradas por el servicio demandado actuando en los mismos términos.

5°.- Que, en consecuencia, no habiéndose verificado un error en la realización de los pagos de que se trata los actores carecen del derecho a exigir que se les restituyan las sumas correspondientes, motivo suficiente para desestimar la demanda.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 186 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, se **confirma** la sentencia apelada de veinticuatro de agosto de dos mil doce, escrita a fojas 1172 del Tomo II.

Acordada **contra el voto** del Abogado Integrante Sr. Piedrabuena, quien fue de opinión de revocar el fallo apelado y acoger la demanda del segundo otrosí de fs. 1 en atención a las consideraciones vertidas en el voto de minoría contenido en el fallo de casación dictado con esta misma fecha.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Piedrabuena.

Rol N° 21.920-2014.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Rosa Egnem S. y Sra. María Eugenia Sandoval G. y el Abogado Integrante Sr. Guillermo Piedrabuena R. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante señor Piedrabuena por haber cesado en sus funciones. Santiago, 28 de mayo de 2015.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintiocho de mayo de dos mil quince, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.