

C.P.C. N° 906 / 322

ANT: Consulta de la Asociación de Exportadores de Chile A.G., sobre constitucionalidad de las tarifas cobradas por el Servicio Agrícola y Ganadero en la exportación de frutas y hortalizas.

MAT: Dictamen.

SANTIAGO, 23 JUN 1994

1.- Don Ronald Bown Fernández, Presidente de la Asociación de Exportadores de Chile A.G., envió a la Fiscalía Nacional Económica, para su consideración y análisis, un informe en derecho acerca de la constitucionalidad de las tarifas cobradas por el Servicio Agrícola y Ganadero en la exportación de frutas y hortalizas.

En el referido estudio se expresa, en síntesis:

1.1. El Servicio Agrícola y Ganadero, en adelante SAG, es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura.

Su objeto es contribuir al desarrollo silvoagropecuario del país, velando por la protección, mantenimiento e incremento de la salud de animales y vegetales, controlar el estado sanitario de éstos y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarios sobre estas materias.

En cumplimiento de las funciones de prevención, control y combate de plagas que corresponden, al SAG, la ley ha establecido como requisito de exportación de productos vegetales, el que sean acompañados de un "certificado sanitario" expedido por el Servicio (artículo 26 del Decreto Ley N° 3557 de 1980).

En consecuencia, la actividad económica de exportación está regulada por exigencias sanitarias de cumplimiento obligatorio para los exportadores, cuya fiscalización y control corresponde privativamente al SAG.

El SAG ha entendido que está facultado para cobrar "tarifas o derechos" por los servicios de certificación sanitaria que presta a los particulares en virtud de las siguientes normas legales: Decreto con Fuerza de Ley N° 294, de 1960, de Agricultura que estableció funciones, atribuciones y organización del Ministerio de Agricultura; Ley N° 1196, de 1982, y Ley N° 18.755, de 1989.

La primera norma estableció: "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 Ministerio de Hacienda" (artículo 6° DFL 294/60).

La segunda ley, por su parte, estableció que el SAG "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".

Finalmente, la tercera ley señala que corresponde al Director Nacional del SAG, entre otras funciones, la de "proponer las tarifas y derechos que deban cobrarse por los controles fito y zoonosanitarios que efectúe el Servicio" (artículo 7° letra ñ, ley 18.755).

1.2. El informe en comento, sostiene que la naturaleza jurídica de los cobros efectuados por el SAG por los servicios de inspección sanitaria que presta al público, es la de un tipo de tributos denominadas "tasas", que se caracterizan como una obligación que se devenga con ocasión de la prestación de un servicio por el Estado.

Los tributos, término genérico para designar las obligaciones patrimoniales de carácter coercitivo, que tienen los particulares respecto del Estado, para los fines de bien común propios de éste, incluyen doctrinariamente tres grandes grupos o

categorías: los impuestos, las contribuciones y las tasas.

La Constitución Política de 1980 es clara a este respecto, pues se refiere a "tributos", en vez de "impuestos y contribuciones", como lo expresaba la de 1925.

Señala, además, que así lo ha establecido la jurisprudencia y cita un fallo de 16 de Marzo de 1970 confirmado posteriormente por la Corte de Apelaciones de Santiago y por la Corte Suprema el 19 de Diciembre de 1972, recaído en un juicio iniciado por la Sociedad Ganadera Tierra del Fuego contra el SAG, por el cual la demandante reclamaba la devolución de cobros efectuados por la demandada.

La demanda se desechó, pero los considerandos de la sentencia de primera instancia se refieren a la naturaleza jurídica de los cobros efectuados como "tasas" y "no tarifas".

El informe agrega que las tarifas que cobra el SAG son inconstitucionales no sólo porque no han sido fijadas por ley, sino por Decreto Supremo, sino, además, porque no ingresan al patrimonio general de la nación como lo exige la Carta Fundamental, ya que ingresan al patrimonio del SAG.

1.3. En conclusión el informe señala:

a) El SAG es un servicio público que, entre otras funciones, presta servicios de certificación del estado sanitario de los vegetales.

b) Esta certificación es requisito necesario para exportar productos vegetales y el único ente autorizado por ley para otorgarla es el SAG.

c) Los ingresos percibidos por el SAG por concepto de extensión de los certificados deben calificarse jurídicamente como "tasas" y no como "ingresos privados de la Administración", y así se ha resuelto por la Jurisprudencia.

d) Siendo "tasas" y no "ingresos privados", los cobros exigidos por el SAG son una especie o clase de "tributos", a la que se aplican todas las normas y principios, constitucionales y legales respecto de éstos.

e) La fijación de las tasas a través de decretos supremos, y su destino de ingresar al patrimonio del servicio público que los percibe, infringe doblemente la Constitución,

toda vez que se vulneran los principios de legalidad y de no afectación de los tributos.

f) Asimismo, la falta de adecuación razonable entre el costo del servicio y el valor cobrado por él puede atentar contra el principio constitucional de la igual repartición de los tributos, ya que significaría subsidiar disfrazadamente, con los pagos por inspecciones sanitarias a los productos exportados, otras labores o funciones menos rentables del SAG.

g) La inconstitucionalidad -y consecuente ilegalidad- de los cobros efectuados por el SAG podrían dar lugar a su obligación de restituir los ingresos ilegalmente percibidos.

2.- La Fiscalía Nacional Económica puso en conocimiento del SAG el informe referido y esta entidad, mediante Oficio N° 9729, de 1993, formuló las siguientes observaciones:

a) Señala las normas legales ya citadas.

b) Expresa que no compete a ese Servicio informar sobre la legalidad de los decretos supremos ni la constitucionalidad de las leyes que lo facultan para cobrar a los usuarios, las tarifas vigentes para efectuar análisis, inspecciones o certificaciones.

c) El Estado, cumple una función pública de fiscalización de determinadas actividades, entre ellas, las de exportaciones de frutos y productos vegetales, mediante los controles fito y zoonosanitarios que efectúa el SAG, facultado por normas de rango legal. Estas acciones no constituyen arbitrariedad del Estado ni del SAG en materia económica, puesto que la Carta Fundamental de 1980 les otorga a los exportadores el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral el orden público o la seguridad nacional, pero "respetando las normas legales que la regulan".

Así el artículo 26 del Decreto Ley N° 3557 dispone que "los productos vegetales que se exporten deberán ir acompañados de un certificado sanitario expedido por el Servicio", mandato legal que los exportadores no pueden evadir.

d) El verdadero tema oculto en el informe referido es la voluntad de los exportadores de reducir los costos de su actividad, negociando con el Estado la eliminación o reducción de las tarifas aplicadas por el SAG a causa de la obligatoria inspección fitosanitaria de sus productos exportables, cuando tal fiscalización no sea indispensable.

e) Las tarifas que cobra el SAG son importes entregados por particulares que utilizan un servicio público y no son tasas, ya que no es un tributo que grava a todo contribuyente ni son obligatorias, sino que debe pagarlos el que solicita la prestación de un servicio, con motivo a la exportación de sus productos.

f) Hasta el mes de Octubre de 1990, los valores de las tarifas por prestaciones de servicios cobradas por el SAG se regían por el Decreto Supremo de Agricultura N° 50, de 1983, que se reajustaban anualmente cada mes de Noviembre, en el mismo porcentaje que el Índice de Precios al Consumidor. Esta modalidad de reajuste significaba un desfase de 12 meses en la variación del IPC.

A partir de Noviembre de 1990 rige el Decreto Supremo N° 142, de 1990 que aplicó un nuevo mecanismo reajutable al fijar dichas tarifas cobradas por el SAG en un equivalente en moneda nacional de la Unidad Tributaria Mensual.

Hace presente que el aumento porcentual del volumen de exportaciones se ha cuadruplicado entre 1983 y 1993 y, en cambio, los ingresos se han quintuplicado.

3.- Por Oficio Ord. N° 174, de 2 de Marzo de 1994, la Fiscalía Nacional Económica informó la consulta de autos, arribando a las siguientes conclusiones :

a) Efectivamente, el SAG cobra tarifas por las prestaciones de servicios que son obligatorios para los que deseen exportar frutos y productos vegetales, ya que la certificación fitosanitaria es requisito indispensable para realizar las exportaciones.

b) Dichas tarifas se fijan por Decreto Supremo con la firma de los Ministros de Agricultura y Hacienda, en virtud de las disposiciones legales ya mencionadas.

c) La constitucionalidad o inconstitucionalidad del cobro por prestación de servicios que efectúa el SAG no es materia de la competencia de los organismos creados por el Decreto Ley N° 211, de 1973, y el cobro mismo de tales tarifas ni puede estimarse que trangreda las normas del citado Decreto Ley en la medida en que se aplican, en conformidad con normas legales y en forma general y objetiva a todos quienes requieren los ser-

vicios del SAG, motivos por los cuales el Fiscal infrascrito estima que debe archivarse el informe jurídico enviado por la Asociación de Exportadores de Chile A.G. e informar a ésta que el cobro de las tarifas en cuestión es lícito desde el punto de vista de la libre competencia.

4.- Esta Comisión concuerda con lo expuesto por el señor Fiscal Nacional Económico en el sentido que la consulta efectuada por la Asociación de Exportadores de Chile A.G. se refiere a materias que no son de la competencia de los organismos creados por el Decreto Ley N° 211, de 1973 y acuerda el archivo de los antecedentes.

Notifíquese al consultante y al señor Fiscal Nacional Económico.

Transcribese al Servicio Agrícola y Ganadero.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 9 de Junio de 1994, por la unanimidad de sus miembros presentes, señores Juan Manuel Cruz, Presidente; Pablo Serra Banfi, Rodemil Morales Avendaño y Jorge Alfaro Fernandois.

P. Serra



M. Angélica Ortíz