

REPUBLICA DE CHILE

Presidencia

PERIODO
PRESIDENCIAL
005753
ARCHIVO

MEMORANDUM

DE: Patricio Aylwin Azócar

A: Juan Agustín Figueroa

Se adjunta pero no con
vincido, porque creo que puede interesarle
copie de una sentencia reciente de la Es-
te Suprema fallando un recurso de in-
placibilidad relativo a la ley que autoriza
za los brakers de precios. Me lo dejó
esta mañana el ministro Lillo de quien
quien vino a visitarme.

at

13/IX/93

Ayl

Santiago, *22* de septiembre de mil novecientos

1 noventa y tres. -

2 **VISTOS:**

3 Don Carlos Oliver Cadenas, abogado, domiciliado en
4 calle Agustinas 853, Oficina 1001, en representación de
5 "Fabrica de Levaduras y Alimentos Unión S.A.", de su mismo
6 domicilio, deduce recurso de inaplicabilidad solicitando que
7 se declaren inconstitucionales y, por ende, inaplicables en la
8 causa sobre juicio de hacienda que subrepresentada sigue en
9 contra del Fisco bajo el Rol Nº 1781-92 ante el Segundo
10 Juzgado de Letras en lo Civil de San Miguel, los incisos
11 segundo y tercero del artículo 12 de la Ley Nº 18.525, en su texto
12 sustituido por el artículo 36 de la Ley Nº 18.591 y modificado
13 por el artículo único de la Ley Nº 18.673, preceptos que el
14 recurrente estima contrarios a lo dispuesto por los artículos
15 6, 7, 19 Nº 20, 32 Nºs 3 y 8, 60 números 2 y 14, 62 inciso
16 cuarto, Nº1 y artículo 61, incisos primero y segundo, de la
17 Constitución Política de la República, en mérito de los
18 fundamentos que en los considerandos del presente fallo se
19 expondrán y analizarán. -

20 El Fisco de Chile, representado por el señor
21 Presidente del Consejo de Defensa del Estado, dio a conocer
22 las razones que asisten a su parte para solicitar el rechazo
23 del recurso y el señor Fiscal de esta Corte fundamentó su
24 opinión en el sentido que la inaplicabilidad debía ser
25 desechada. -

26 Se trajeron los autos en relación y se escucharon
27 alegatos de los abogados de las partes. -

28 **CONSIDERANDO:**

29 **PRIMERO.** - Que el texto del artículo 12 de la Ley Nº
30

18.525 de 1986, impugnado de inconstitucional en estos autos,

es del tenor siguiente:

Artículo 12. - Para el solo efecto de asegurar un margen razonable de fluctuación de los precios internos del trigo, de las semillas oleaginosas, de los aceites vegetales comestibles y del azúcar, en relación a los precios internacionales de tales productos, establécense derechos específicos en dólares de los Estados Unidos de América por unidad arancelaria o derechos ad valorem, o ambos, y rebajas a las sumas que corresponda pagar por derechos ad valorem del Arancel Aduanero, que podrán afectar la importación de dichas mercaderías. -

El monto de tales derechos y rebajas establecidos en conformidad al procedimiento señalado en este artículo será determinado una vez al año por el Presidente de la República, en términos que, aplicados a los niveles de precios que los mencionados productos alcancen en los mercados internacionales, permitan sustentar un costo mínimo y un costo máximo de importación de los mismos durante el período de comercialización interna de la producción nacional. -

Para la determinación de los costos a que se refiere el inciso anterior, se deberán considerar los precios internacionales promedios mensuales registrados en los mercados de mayor relevancia en un período inmediatamente precedente de cinco años calendarios para el trigo, semillas oleaginosas y aceites vegetales comestibles y de 10 años calendarios para el azúcar. - Los referidos promedios se reajustarán en el porcentaje de variación que haya experimentado el índice de precios promedio relevante para el comercio exterior de Chile habido entre el mes a que

correspondan y el último mes del año anterior al de la

1 determinación del monto de los derechos o rebajas, según lo
2 certifique el Banco Central de Chile, y se ordenarán en series
3 de mayor a menor, eliminándose de las mismas hasta el 25% de
4 los valores más altos y hasta el 25% de los valores más bajos
5 para el trigo, semillas de oleaginosas y aceites vegetales
6 comestibles, y hasta el 35% de los valores más altos y hasta
7 el 35% de los valores más bajos para el azúcar. A los valores
8 extremos resultantes, se les agregarán los aranceles y gastos
9 normales que se originen en el proceso de importación de
10 dichos productos. Los derechos y rebajas que se determinen
11 para el trigo regirán también para el morcajo o tranquillón.-

12 Los precios para la aplicación de estos derechos y
13 rebajas serán los que alcancen a la fecha del embarque las
14 respectivas mercaderías. El Servicio Nacional de Aduanas
15 informará semanalmente estos precios, pudiendo requerir, para
16 tal efecto, antecedentes a otros organismos públicos.-";

17 SEGUNDO. - Que en el presente recurso de
18 inaplicabilidad se sostiene que los incisos segundo y tercero
19 del citado artículo 12 de la Ley Nº 18.525 configuran una
20 delegación de facultades legislativas en el Presidente de la
21 República, violatoria de los incisos 1º y 2º del artículo 61
22 de la Constitución Política de la República que establecen:
23 "El Presidente de la República podrá solicitar autorización al
24 Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley
25 durante un plazo no superior a un año sobre materias que
26 correspondan al dominio de la ley".

27 "Esta autorización no podrá extenderse a la
28 nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito,
29 como tampoco a materias comprendidas en las garantías
30

constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas

1 constitucionales o de quórum calificado". -

2 Según el mismo recurso los vicios de
3 inconstitucionalidad se habrían producido por dos motivos
4 fundamentales, a saber: a) Por haberse efectuado una
5 delegación de facultades que excede del plazo máximo de un año
6 señalado en el inciso primero del artículo 61 de la
7 Constitución; y b) Al extenderse la delegación, contraviniendo
8 el inciso segundo del mismo artículo 61, a materias
9 comprendidas en las garantías constitucionales, como son los
10 asuntos tributarios amparados por el artículo 19 N.º 20 de la
11 Carta Fundamental que asegura a todas las personas "La igual
12 repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la
13 progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de
14 las demás cargas públicas";

15 TERCERO. - Que la expresada fundamentación del
16 recurso obliga a esclarecer si el cuestionado artículo 12 de
17 la Ley N.º 18.525 contiene, efectivamente, una delegación de
18 atribuciones legislativas en el Presidente de la República o,
19 bien, si contempla, por el contrario, una simple remisión al
20 poder reglamentario de dicho Presidente, requiriéndolo sólo a
21 reglar pormenores necesarios para la ejecución de la citada
22 ley:-

23 En la doctrina constitucional y administrativa se ha
24 advertido que se incurre, con cierta frecuencia, en confusión
25 y equívocos en esta materia y que en muchas oportunidades se
26 habla de delegación del poder legislativo cuando en verdad no
27 se trata sino del mero desempeño por el órgano ejecutivo de su
28 función específica de reglamentar y ejecutar la ley toda vez
29 que, en tales casos, en que el Presidente dicta reglas para la
30

ejecución de la ley aprobada por el Congreso, aquél obra no en

1 virtud de una delegación de este último y ejercitando la
2 función legislativa, sino como Poder Ejecutivo y haciendo uso
3 de su esencial atributo constitucional de reglamentar la ley. -

4 Estas dos funciones diversas se encuentran
5 nitidamente diferenciadas en el artículo 32 de la Constitución
6 Política, al señalar las atribuciones especiales del
7 Presidente de la República, y enunciar en su número 3º la de
8 dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos
9 con fuerza de ley sobre las materias que señala la
10 Constitución y en su número 8º la de ejercer la potestad
11 reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias
12 del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los
13 demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea
14 convenientes para la ejecución de las leyes;

15 CUARTO. - Que en el campo del derecho comparado
16 puede apreciarse que la Constitución Española de 1978
17 estableció en su artículo 82 normas sobre delegación
18 legislativa, referentes a las que pueden efectuar las Cortes
19 Generales (órgano legislativo) sobre el Gobierno (órgano
20 ejecutivo) y en virtud de la cual aquéllas confieren a éste la
21 potestad de dictar normas con rango de ley, dando origen así
22 a los llamados "Decretos Legislativos". Se trata allí, en
23 consecuencia, de una situación semejante a la de nuestros
24 decretos con fuerza de ley, previstos en el artículo 61 de la
25 Constitución Política. -

26 Los tratadistas españoles García de Enterría y
27 Fernández denominan a estas delegaciones como recepticias y
28 las caracterizan por el hecho de que a la norma delegada se le
29 asigna el mismo rango de ley que reviste la delegante. Estos
30

1 mismos autores advierten que existen otros supuestos en que
2 esa elevación de rango no se produce y en los que la norma
3 delegada conserva su rango reglamentario propio. Situación
4 prevista por la Constitución Española en su artículo 97, que
5 atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria de acuerdo con
6 la Constitución y las leyes, a semejanza de lo que ocurre en
7 el Nº 8 del artículo 32 de nuestra Constitución. -

8 A estos últimos casos, los autores citados, los
9 denominan "remisión normativa", conceptualizándolos como
10 aquéllos en que una Ley reenvía a una normación ulterior, que
11 ha de elaborar la Administración, a la regulación de ciertos
12 elementos que complementan la ordenación que la propia ley
13 establece. - De este modo, las normas dictadas por la
14 Administración en ejecución de la remisión contenida en una
15 Ley tienen valor de simples reglamentos. - Agregan los mismos
16 comentaristas que la utilización de esta técnica de remisión
17 por parte de la ley en favor de una determinada normativa de
18 la Administración es algo perfectamente habitual, toda vez que
19 con absoluta frecuencia la ley, o bien, renuncia a unos
20 principios de regulación y remite al Reglamento su desarrollo
21 completo; o bien, en el momento en que regula una determinada
22 materia, dispone que algunos de los puntos de la misma se
23 ordenen reglamentariamente, remitiendo, pues, en cuanto a
24 ellos, a una regulación secundaria. - (Eduardo García de
25 Enterría y Tomás-Ramón Fernández. "Curso de Derecho
26 Administrativo". Madrid 1988. Págs. 253 y 267);

27 QUINTO. - Que los conceptos anteriormente expuestos
28 son plenamente aplicables a nuestro derecho y al caso en
29 estudio. En efecto al informarse, por el Secretario de
30 Legislación de la Junta de Gobierno al señor Presidente de la

sesenta y cinco

Primera Comisión Legislativa el proyecto que, en definitiva,

1 fue sancionado como Ley Nº 18.525 de 30 de junio de 1986, se
2 señaló que el objetivo central o básico del proyecto podía
3 separarse en los siguientes aspectos: a) Dar rango legal a la
4 aplicación de los derechos de aduana que deben pagar las
5 mercancías procedentes del extranjero al ser importadas al
6 país, atendida la exigencia de la Constitución Política en
7 cuanto a que los impuestos en general sólo pueden crearse y
8 modificarse por ley; b) Elevar también a rango legal el
9 establecimiento de los derechos y las normas sobre valoración
10 aduanera de las mercancías, en aquellos casos en que su
11 ingreso al país pudiera originar grave daño a la producción
12 nacional, al importarse con precio disminuido a consecuencia
13 de efectos artificiales; c) Facultar a la autoridad
14 administrativa para establecer valores aduaneros mínimos para
15 la importación de mercancías, cuando sus precios resulten
16 temporalmente disminuidos con grave daño a la producción
17 nacional; d) Permitir el establecimiento de derechos aduaneros
18 más elevados que los generales, en los casos de mercancías
19 importadas con precios artificialmente disminuidos, previa
20 investigación de una comisión técnica especial; y e) Mantener
21 la estabilidad de los precios internos del trigo, oleaginosas
22 y azúcar, en relación con sus fluctuaciones de precios en los
23 mercados internacionales, mediante la aplicación de derechos
24 específicos y ad valorem;

25
26 SEXTO.- Que la simple lectura del artículo 12 de
27 la Ley Nº 18.525 evidencia que el legislador, acorde con las
28 finalidades y objetivos del proyecto sometido a su
29 consideración, dictó una norma con substancia y contornos
30 perfectamente definidos y, del mismo modo, precisó, en forma

detallada, los elementos y factores que debía considerar el

1 Presidente de la República a fin de hacer efectiva la voluntad
2 del legislador en aspectos fluctuantes, actualizando elementos
3 que este último se encontraba en la imposibilidad de
4 determinar a la fecha de dictación de la ley. -

5
6 PRIMERO. No existe propiamente, en este caso, delegación de
7 facultades legislativas. - Lo que sucede es que el Presidente
8 de la República fue llamado por el legislador a ejercer
9 potestad reglamentaria en una ley que así lo requería, pero a
10 título de sus facultades propias consagradas en el artículo 32
11 N°8 de la Constitución Política, delimitadas en virtud del
12 mandato legislativo, contenido en el ya citado artículo 12 de
13 la Ley N° 18.525, pero sin que mediara transferencia o
14 traspaso de las funciones de un órgano a otro. - Es éste, como
15 puede advertirse, precisamente, un supuesto de remisión
16 normativa en que el poder desarrollado en la norma
17 reglamentaria es propio de la Administración, concretamente
18 del Presidente de la República, y no le ha sido transferido
19 por el órgano legislador. -

20 SEGUNDO. Consecuencialmente de lo dicho, y al no existir la
21 supuesta delegación de facultades legislativas en que se
22 fundamenta el presente recurso, debe concluirse que no se ha
23 quebrantado, ni ha podido conculcarse, el artículo 61 de la
24 Constitución Política de la República que norma esta materia;

25 SEPTIMO. - Que se sostiene, además en el recurso, que
26 aún en la hipótesis de no contener el artículo 12 de la Ley N°
27 18.525 una delegación de facultades legislativas, dicho
28 precepto viola las siguientes disposiciones constitucionales,
29 en la forma que a continuación se señala: los artículos 6 y 7
30 de la Carta Fundamental, por cuanto ordena que el Presidente

sesenta y seis

de la República ejecute actos que se encuentran excluidos de

1 su competencia, según prescriben sus artículos 32 Nº 8; 60
2 números 2 y 14, y 62 inciso cuarto Nº 1, desde el momento que
3 toca a la ley, y no al Poder Ejecutivo, imponer, suprimir,
4 reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza,
5 establecer exenciones, y determinar su forma, proporcionalidad
6 y progresión. -

7 Quebranta, asimismo, la garantía constitucional del
8 artículo 19 Nº 20 de la Ley Fundamental, ya que este precepto
9 reserva a la ley, y no al Presidente de la República, la
10 fijación de la proporcionalidad de los tributos y de su
11 progresión y forma, para asegurar su igual repartición. -

12 Por último se afirma que el cuestionado artículo 12
13 de la Ley Nº 18.525 infringe también lo dispuesto por el
14 artículo 32 Nº 3 de la Constitución por cuanto encomienda al
15 Presidente de la República la dictación de decretos con fuerza
16 de ley en materias tributario aduanera, lo que no está
17 permitido por el artículo 61 inciso segundo de esa Carta en
18 relación con su artículo 19 Nº 20;

19 OCTAVO. - Que el principio de legalidad en materia
20 tributaria reconocido, directa o indirectamente, en las
21 disposiciones constitucionales que se citan como vulneradas en
22 los dos primeros acápite del considerando que antecede, tiene
23 como razón la exigencia, propia de los sistemas democráticos de
24 gobierno, de que sean los representantes del pueblo quienes
25 tengan directa intervención en el dictado de los actos del
26 poder público tendientes a obtener de los patrimonios
27 particulares los recursos necesarios para el cumplimiento de
28 los fines del Estado. - Se ha dicho que no puede haber tributo
29 sin representación, es decir sin consentimiento de la
30

colectividad, por medio de los órganos legislativos del poder político.-

En el aspecto doctrinario, dentro del proceso de especificación del concepto de legalidad tributaria, se distinguen dos teorías: la clásica, que sostiene que la ley debe contener todos los elementos relativos a la existencia y cuantía de la obligación; y la teoría de la legalidad atenuada o flexible, que permite que algunos de los elementos de la obligación tributaria sean establecidos o fijados por el Poder Ejecutivo, sin necesidad de una ley de delegación de competencias.-

Pero incluso dentro de la teoría clásica, que es la predominante en la doctrina latinoamericana, y en lo que concierne a la cuantía de la obligación, un autor señala que si la ley no la fija con precisión, ella debe contener los elementos necesarios para su fijación sin posibilidades de actos discrecionales de la administración, tanto en los que respecta a la base imponible o base de cálculo como a las alícuotas, siendo éste el procedimiento aplicable a los impuestos ad valorem, que es el más generalizado en la actualidad.- En este punto se insiste que si bien el establecimiento de la base de cálculo es materia reservada exclusivamente a la ley, ello no significa que la ley deba determinar precisamente todos sus aspectos, lo que muchas veces es imposible respecto de valores naturalmente cambiantes. (Ramón Valés Acosta. "Instituciones de Derecho Tributario". Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1992. Págs. 135 y 147);

NOVENO. - Que en el caso concreto del artículo 12 de la Ley Nº 18.525 ha sido, precisamente, este precepto legal el

sexta y séptima.

que estableció el tributo para la importación de ciertos

1 productos.- El hecho de que por las circunstancias ya
2 analizadas en los fundamentos quinto y sexto del presente
3 fallo la misma ley haya encomendado al Presidente de la
4 República la labor de determinar una vez al año el monto de
5 los derechos y rebajas a que se refiere la citada
6 disposición, estableciendo bandas de precios para el trigo,
7 las oleaginosas y el azúcar, con el objeto de mantener la
8 estabilidad de sus precios internos, vinculándolos a los
9 costos de importación máximo y mínimo que puedan alcanzar los
10 mencionados productos, no vulnera el aludido principio de
11 legalidad tributaria ni las disposiciones constitucionales que
12 lo consagran por cuanto al determinar la ley, con toda
13 precisión, los factores o elementos necesarios para su
14 cumplimiento, eliminó las posibilidades de una
15 discrecionalidad administrativa;

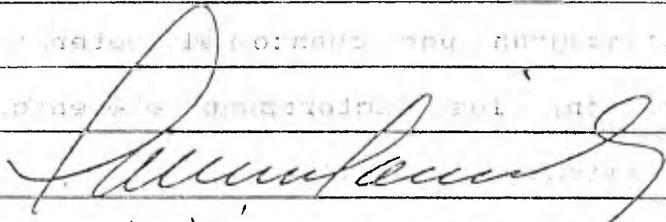
16 DECIMO.- Que no se infringe tampoco, en el caso a
17 que se refiere el actual recurso, lo dispuesto por el artículo
18 32 N°3 de la Constitución Política, en cuanto deja al margen
19 de la dictación de decretos con fuerza de ley lo referente a
20 materias tributarias y ello por los motivos ya explicitados en
21 el considerando sexto del presente fallo, esto es, que el
22 artículo 12 de la Ley 18.525 no contiene propiamente una
23 delegación de facultades legislativas.- La actividad normativa
24 que allí se encomienda al Presidente de la República reconoce
25 su fuente en este mismo precepto, con las especificaciones y
26 limitantes que señala, y en la potestad reglamentaria que a
27 este último corresponde de acuerdo a la Constitución y esa
28 actividad se hace efectiva, no a través de la dictación de
29 decretos con fuerza de ley, sino por medio de disposiciones de
30

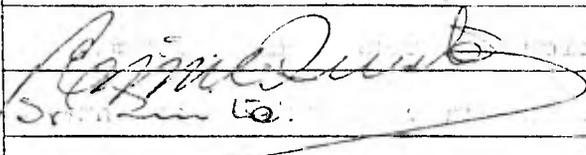
indole reglamentaria. -

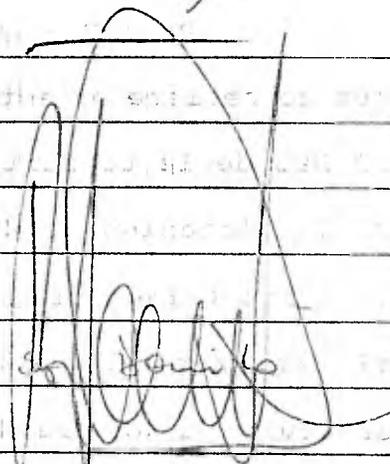
1 Por estas consideraciones y de conformidad, además,
2 con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política
3 de la República, Auto Acordado de esta Corte sobre
4 substanciación del recurso de inaplicabilidad de las leyes, de
5 22 de marzo de 1932, y lo dictaminado por el señor Fiscal, se
6 declara sin lugar el recurso de esta especie deducido en lo
7 principal de fs. 26. -

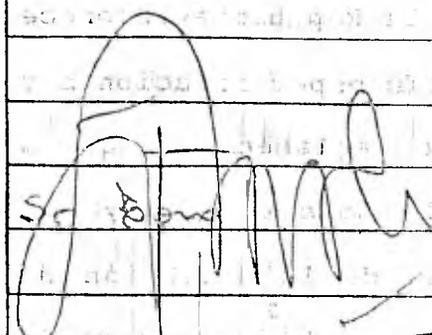
8 Redacción del Ministro señor Marcos Libedinsky
9 Tschorne. -

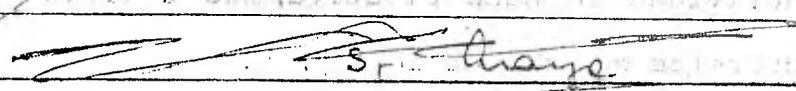
10 Regístrese y archívense. -
11 Nº 20.097. -

12
13 
14 Sr. Jordán
15

16
17
18 
19 Sr. Jordán

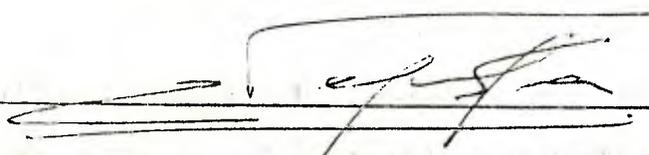
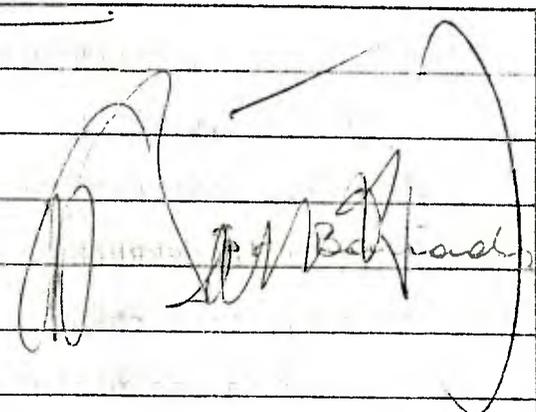
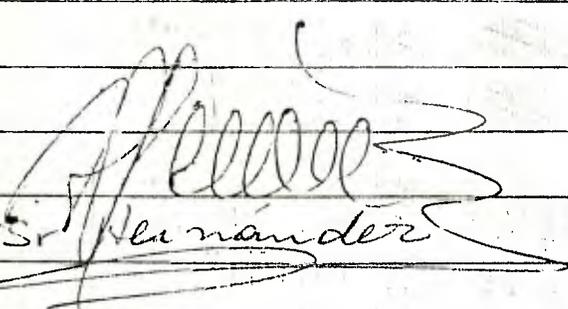
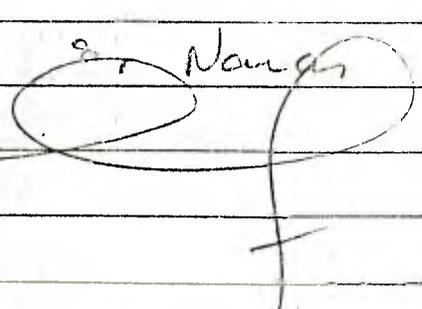
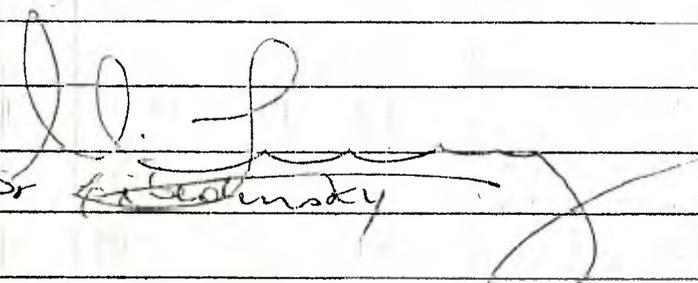
20 

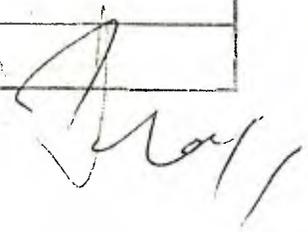
21
22
23
24
25 
26 Sr. Jordán

27
28
29 
30 Sr. Jordán

20.097

Asesoria y ocho.

1	
2	
3	Sr Valenzuela
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	Sr Concha
12	
13	Sr Concha
14	
15	
16	
17	
18	
19	Sr Hernandez
20	
21	
22	
23	Sr Naranjo
24	
25	
26	
27	Sr Katschinsky
28	
29	
30	Certifican sus Abastos y Comens



1 // NUNCIADO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DON MARCOS ABURTO O., y LOS

2 MINISTROS SEÑORES: SERVANDO JORDAN L., ENRIQUE ZURITA C.,

3 ROBERTO DAVILA D., ARNALDO TORO L., EFREN ARAYA V., GERMAN

4 VALENZUELA E., ADOLFO BAÑADOS C., OSCAR CARRASCO A., LUIS

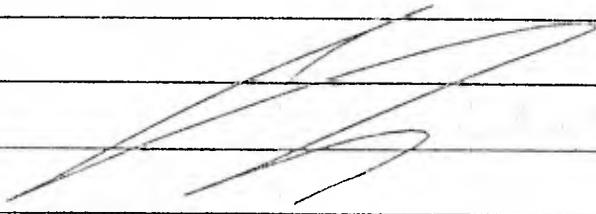
5 CORREA B., VICTOR HERNANDEZ R., GUILLERMO NAVAS B., y MARCOS

6 LIBEDINSKY T. No firman el Presidente señor Aburto y el Mini-

7 tro señor Correa, no obstante haber concurrido a la vista del

8 recurso y acuerdo del fallo, por encontrarse ambos en Comisió-

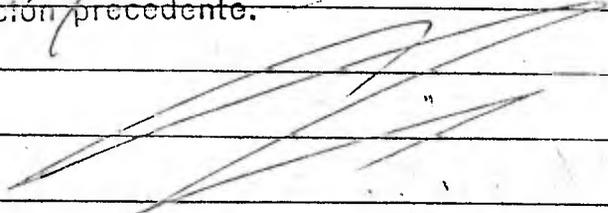
9 de Servicios.



13 En Santiago a diez de septiembre de

14 mil novecientos noventa 7 mes notifiqué por

15 el Estado Diario la resolución precedente.



19 En Santiago a diez de septiembre de

20 mil novecientos noventa 7 mes notifique

21 personalmente al Señor Fiscal

22 la resolución precedente y no firmó.

