



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Público

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**

CYNTHIA ANDREA ARREDONDO ALFARO
JONATHAN FRANCISCO PETERS CHAMORRO

Profesor Guía: José Luis López Blanco

SANTIAGO DE CHILE
JUNIO 2014

TABLA DE CONTENIDO

| | Página |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN Y PROPÓSITO..... | 6 |
| CAPÍTULO I | |
| ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO..... | 15 |
| A. EL ESTADO SERVICIAL Y LA BÚSQUEDA DEL BIEN COMÚN A TRAVÉS DEL DESARROLLO Y BIENESTAR DE LAS PERSONAS. | 15 |
| A.1 Estado servicial, felicidad, bienestar y desarrollo sustentable..... | 15 |
| A.2 Hacia nuevos indicadores que midan el bienestar de las naciones..... | 17 |
| A.3 El Estado y la búsqueda del bien común. Caso chileno..... | 20 |
| B. LA ADMINISTRACIÓN: EL PRINCIPAL ACTOR EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO ECONÓMICO PRIVADO. FOMENTO ECONÓMICO..... | 25 |
| B.1 Responsabilidad de la administración en el emprendimiento como motor del desarrollo económico privado. | 25 |
| B.2 Aspectos fundamentales del fomento económico. | 27 |
| B.3 Realidad nacional en cuanto al fomento del emprendimiento privado... | 28 |
| C. LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES Y SU ADAPTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980..... | 30 |
| C.1 Libertad de empresa. | 30 |

| | |
|---|----|
| C.2 Igualdad ante la ley y no discriminación económica..... | 33 |
| C.3 Protección del principio de libre mercado..... | 35 |

CAPÍTULO II

LA LEY DE MICROEMPRESA FAMILIAR.....37

A. LA EMPRESA. CONCEPTO DOCTRINAL, LEGAL, JURISPRUDENCIAL..37

| | |
|-----------------------------|----|
| A.1 Concepto doctrinal..... | 37 |
|-----------------------------|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| A.2 Concepto legal de empresa..... | 39 |
|------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| A.3 Concepto jurisprudencial de empresa..... | 41 |
|--|----|

B. CONCEPTO DE MICROEMPRESA FAMILIAR43

C. CONCEPTOS DE INTERÉS EN LA MICROEMPRESA FAMILIAR (MEF)..44

D. FORMA DE CONSTITUCIÓN Y REQUISITOS DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR.46

E. BENEFICIOS Y GARANTÍAS DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR.....51

| | |
|------------------------------|----|
| E.1 Aspecto urbanístico..... | 52 |
|------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| E.1.1 Normas de zonificación urbana..... | 52 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| E.1.2 Permiso de construcción y recepción final de las obras..... | 56 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| E.1.3 Nacimiento de la ley N° 20.031. | 59 |
| E.2 Aspecto tributario..... | 62 |
| E.2.1 Inicio de Actividades..... | 62 |
| E.2.1.1 Microempresa Familiar sin inicio de actividades previo..... | 64 |
| E.2.1.2 Microempresa Familiar con inicio de actividades previo y su inscripción se deba a la necesidad de regularizar su situación con otros servicios o con el mismo municipio..... | 64 |
| E.2.1.3 Timbraje de documentos. | 65 |
| E.2.2 Tributación..... | 66 |
| E.2.2.1 Trabajos realizados por encargos de terceros. | 66 |
| E.3 Aspecto laboral..... | 67 |
| E.4 Aspecto sanitario. | 70 |
| E.4.1 Autorizaciones sanitarias..... | 70 |
| E.4.2 Forma de aplicación del reglamento de los alimentos..... | 72 |
| E.4.3 Actividad necesita ayuda para establecer si puede ser tipificada como inofensiva para acogerse a la ley de microempresas familiares. | 74 |

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN Y LA MICROEMPRESA FAMILIAR77

A. LAS MICROEMPRESAS FAMILIARES Y EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA A TRAVÉS DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL.77

| | |
|---|------------|
| B. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE MICROEMPRESA FAMILIAR. | 84 |
| B.1 Jurisprudencia judicial. | 84 |
| B.2 Jurisprudencia administrativa. Dictámenes de la Contraloría General de la República respecto al cumplimiento de los requisitos para la creación de Microempresas Familiares. | 86 |
| B.2.1 Cumplimiento normativa de zonificación comercial e industrial, recepción definitiva del inmueble. | 86 |
| B.2.2 Calidad de la persona solicitante. | 89 |
| B.2.3 Casa Habitación Familiar. | 92 |
| B.3 Actividades susceptibles de ser desarrolladas bajo el amparo de la normativa sobre Microempresa Familiar. | 95 |
| B.3.1 Actividad de expendio y elaboración de bebidas alcohólicas. | 96 |
| B.3.2 Actividad correspondiente al giro de talleres mecánicos. | 98 |
| B.3.3 Actividades educacionales. | 99 |
| B.3.4 Otras actividades consultadas. | 100 |
| CONCLUSIONES | 102 |
| BIBLIOGRAFIA | 109 |

PRESENTACIÓN Y PROPÓSITO.

Nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación.

¡Quién lo diría, ni la virtud puede ser ilimitada! Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.

Montesquieu.

En años recientes, la Organización de Naciones Unidas ha utilizado un nuevo parámetro para medir el desarrollo de un país, el denominado “Índice Nacional Bruto de Felicidad”, creado en los años 70 por Jigme Singye Wangchuck, rey de Buthan, como respuesta a las constantes críticas con respecto a la pobreza de su país¹.

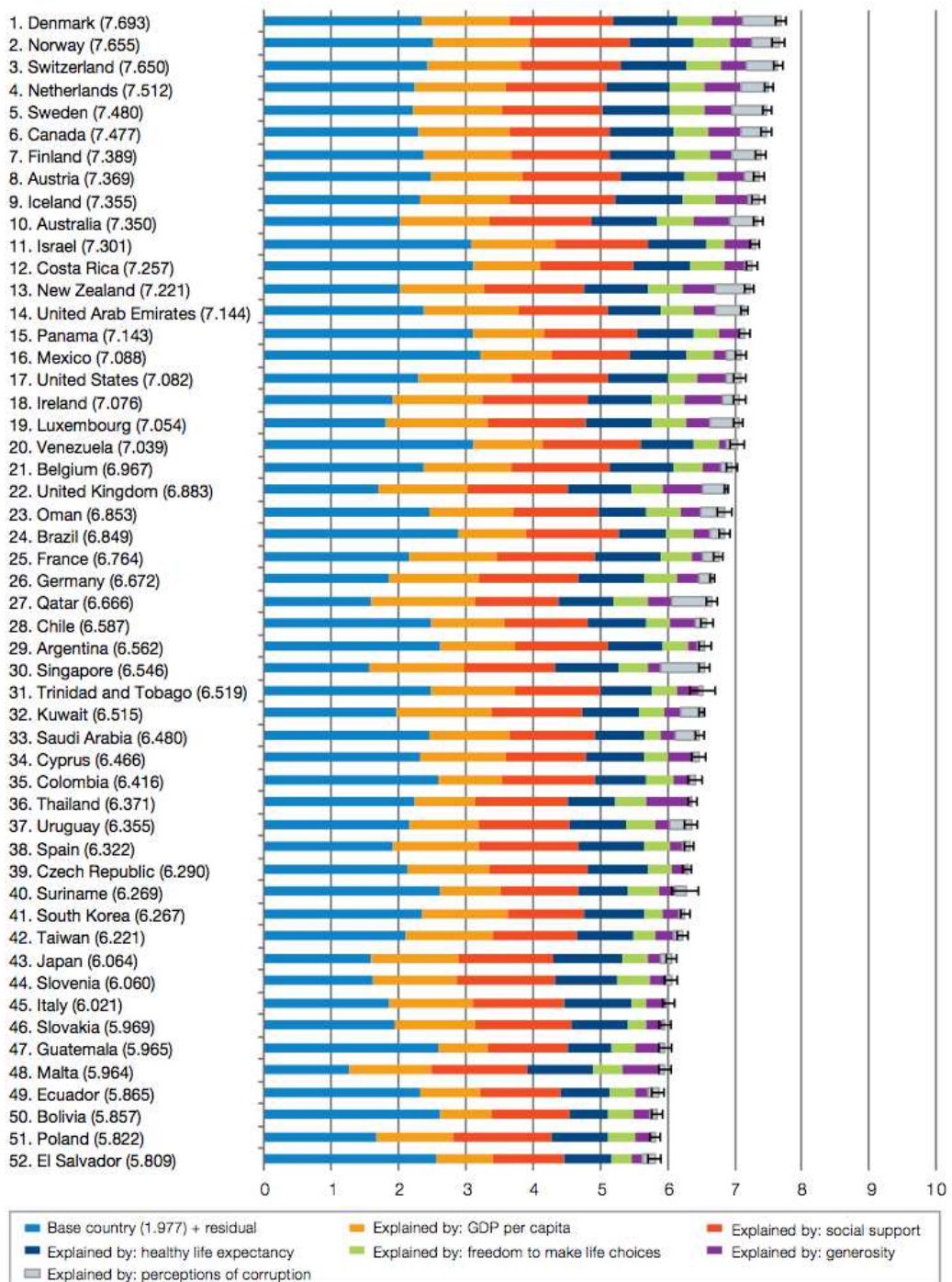
La medición, además del Producto Interno Bruto de un país, considera 9 áreas, a saber, bienestar psicológico, uso del tiempo, vitalidad de la comunidad, cultura, salud, educación, diversidad medioambiental, nivel de vida y gobierno.

A continuación, se adjunta el cuadro correspondiente al índice de Felicidad del año 2013, confeccionado por la Organización de las Naciones Unidas, en

¹ BOLTAINA BOSCH, Xavier. Buthan y el GROSS NATIONAL HAPINESS, Centro de Investigación de economía y Sociedad, Universidad de Barcelona, 2011.

que Chile aparece ocupando el puesto N° 28.

Figure 2.3: Ranking of Happiness: 2010–12 (Part 1)



Uno de los factores incluido en este índice, es el buen gobierno, eje de este trabajo; y para alcanzarlo, nuestra Carta Fundamental, ley suprema, inspiración y luz de toda nuestra organización política y social, establece una serie de principios, como la libertad de las personas, la no discriminación arbitraria, la separación de poderes, etc., que “[...]nacen del hecho -indiscutido e indiscutible- de la primacía de la persona humana, que es la raíz, sujeto y fin de toda sociedad, de todo Estado, de todo Derecho”.²

De acuerdo a nuestra Constitución, el Estado tiene una función preponderante, tanto en el bienestar, como en el desarrollo de sus habitantes, ya que, como dice el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, don Rolando Pantoja, “en el artículo 1º, se destaca su visión del hombre, de nacer libre, igual en dignidad y derechos; la razón de ser del Estado de Chile; estar al servicio de la persona humana; su finalidad constitucional, promover el bien común, definido como el conjunto de condiciones sociales que permiten a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible [...]”³.

² SOTO KLOSS Eduardo, Derecho Administrativo. Bases Fundamentales. El Principio de Juricidad, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996, pág. 12.

³ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Op. cit. pág. 77.

Este mandato constitucional, que establece el principio de servicialidad, no significa una visión paternalista del mismo, toda vez que “actualmente no se trata de reconocer o hacer del Estado la fuente de todo progreso y cambio socioeconómico, si no de establecer la responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado en la obtención de un resultado de bien común⁴.

Estos conceptos han sido corroborados por el Tribunal Constitucional en diversos fallos, entre los que podemos mencionar la causa Rol N° 184, de 19 de marzo de 1994 que indica que “[...] la autonomía de los cuerpos asociativos-una de las bases esenciales de la institucionalidad-se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismo; estos es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan sus estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar [...]”.

En cuanto al desarrollo económico, es importante detenernos en una figura esencial, la del emprendimiento, uno de los principales motores dinamizadores de las economías e impulsor del desarrollo productivo, y que ha formado parte de las recetas de impulso económico y social productivo de las naciones desarrolladas y, sin excepción, de todos aquellos países que abrazan el progreso como su camino al desarrollo.

⁴ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Op. cit. pág. 82.

“En fin, las condiciones para lograr la mayor suma de bienestar y/o felicidad como sociedad, se construyen con el talento, habilidad, capacidad, fortaleza, dinamismo e impacto que genera la voluntad emprendedora de los individuos. Por ello, el emprendimiento ha sido el ingrediente base de las recetas económicas exitosas para masificar el empuje y empleo individual, logrando el arranque y desarrollo de la economía de un país”⁵.

En nuestro país, la actividad empresarial se regula, principalmente, en dos grandes líneas de acción, por una parte, a nivel constitucional, ya que la Carta Fundamental establece los parámetros básicos de la actividad, como son la libertad (artículo 1°), el derecho de propiedad (artículo 19 N° 24), la no discriminación arbitraria (artículo 19 N°22), la libertad empresarial (artículo 19 N° 21), y por otra, a nivel legal, estableciendo normas de una manera más específica y directa.

A nivel legal encontramos, por un lado, a los grupos empresariales, cuyo rol y función se plasma en el artículo 96 de la ley N° 18.045 de “Mercado de

⁵ Traducción libre de la visión Shumpeteriana recogida en el paper “Entrepreneurship and Economic Growth: an obvious conjunction? by Marcus Dejardin. University of Namur. Bélgica” [En línea] www.businessgrowthinitiative.org/.../Entrepreneurship%20and%20Economic%20Growth.pdf, tomada de la web <http://consultoriaemprendimiento.blogspot.com/2010/06/emprendimiento-y-crecimiento-economico.html> [consulta 17 de diciembre de 2013].

Valores”⁶, y por otro, las empresas de menor tamaño, entre las que se distinguen aquellas regladas por la ley N° 20.416 que “Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño”, y por la ley N° 19.749 que “Establece Normas para Facilitar la Creación de Microempresas Familiares”.

En ambos casos se reconoce una realidad social, ya que en nuestro país, parte del desarrollo económico gira en torno a empresas familiares. Incluso, al estudiar el inicio de los grandes grupos económicos, como el grupo Angelini, Matte, Luksic, Claro, Said, Paulmann, Yarur, Solari, Ibañez, nos encontramos con pequeños emprendimientos familiares, que fueron creciendo con los años, llegando a la actualidad de forma absolutamente consolidada.

La Microempresa Familiar, tema que nos ocupa, es un pilar fundamental en la economía de países, como Corea, Taiwán, Indonesia, Malasia, y otros en que es un valioso complemento de las empresas medianas y grandes. En Japón más del 95% de su potencial económico lo entrega la pequeña y mediana empresa. En Italia la Microempresa Familiar ha sido fundamental en sus tasas

⁶ Según este artículo, grupo empresarial es el conjunto de entidades que presentan vínculos de tal naturaleza en su propiedad, administración o responsabilidad crediticia, que hacen presumir que la actuación económica y financiera de sus integrantes está guiada por los intereses comunes del grupo subordinada a éstos, o que existen riesgos financieros comunes en los créditos que se les otorgan o en la adquisición de valores que emiten.

de crecimiento económico, como también en los demás países de Europa”⁷.

En Chile, hasta el año 2001, éstas no tenían el desarrollo que habían alcanzado en otros países, y no se conocía estadísticamente su importancia, pues su acción se desarrollaba fuera del marco legal vigente, ya que “la Microempresa Familiar que se pretende instalar en el propio hogar frecuentemente no cumple con varios de los requisitos”⁸ aplicables a las pequeñas y medianas empresas.

En vista de esta realidad, de sus características propias, y con el objeto de reglarlas y fomentarlas, es que se dicta en año 2001, la ley N° 19.749 que “Establece Normas para la Facilitación de Microempresas Familiares”.

El objetivo de esta ley, es promover el emprendimiento, formalizado, de los microempresarios familiares, eximiéndolos, entre otros, de requisitos relativos a la legislación urbanística, los que por la naturaleza de esta institución, son casi imposibles de cumplir por el microempresario, según da cuenta la Moción Parlamentaria de los señores senadores Jorge Lavandero, Mariano Ruiz-Esquide, Adolfo Zaldívar y Andrés Zaldívar, de fecha 16 de junio, 1994.

⁷ Historia de la ley N° 19.749 que “Establece Normas para la Facilitación de Microempresas Familiares”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=198229>> [Consulta: 19 mayo 2014]

⁸ Íd.

La Microempresa Familiar es un emprendimiento que se desarrolla en el hogar familiar. Son familias que buscan mantenerse y crecer por sí mismas y, que tan sólo necesitan ser liberadas de ciertas trabas, que inicialmente, debido al bajo capital y recursos con que cuentan, les son imposibles de cumplir, trabas sin las cuales, pueden alcanzar un crecimiento que les permita consolidarse y cumplir, en el futuro, todas esas obligaciones de las que fueron liberadas en sus inicios como Microempresa Familiar.

De acuerdo con la normativa legal vigente, las Municipalidades están encargadas de otorgar patentes para el desarrollo de actividades comerciales en su territorio, por lo que son las responsable de aplicar, de manera primaria, toda la normativa existente en cuanto a fomentar y regular las Microempresas Familiares, debiendo relacionarse el microempresario principalmente con estos organismos.

Por lo anterior, las Municipalidades deben ser muy prolijas con la aplicación de la ley N° 19.749, ciñéndose exactamente a los fines buscados por el legislador, debiendo promover y no asfixiar a las microempresas familiares.

Como parte de la organización del Estado, las Municipalidades deben apegarse en sus actuaciones a los principios establecidos en la Constitución Política de la República, sobre todo el principio de servicialidad, y son éstas, las

que cumpliendo en todo con las normas legales vigentes, tienen la gran responsabilidad constitucional de promover caminos de colaboración con los microempresarios, a la luz del espíritu de la ley N °19.749, sobre Microempresas Familiares.

CAPÍTULO I: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO.

A. EL ESTADO SERVICIAL Y LA BÚSQUEDA DEL BIEN COMÚN A TRAVÉS DEL DESARROLLO Y BIENESTAR DE LAS PERSONAS.

A.1 Estado servicial, felicidad, bienestar y desarrollo sustentable.

La concepción moderna del Estado, como un Estado al servicio de la persona, sumado a las nuevas concepciones de lo que significa la felicidad, ha llevado a que los líderes de las distintas naciones se interesen en la felicidad y bienestar de sus ciudadanos.

La felicidad ha pasado a ser vista a nivel mundial, como una cuestión de Estado, y como camino seguro hacia el desarrollo, según indican estudios recientes.

Tal es su importancia que, “participando del diseño e implementación de políticas públicas específicas, el concepto de felicidad ha sido integrado a los discursos y prácticas desde los cuales se estructuran las actuales prácticas de

gobierno”⁹.

La Organización de las Naciones Unidas, en el año 2012, publicó, por primera vez, su “Índice Mundial de la felicidad”, estudio donde la calidad de vida toma relevancia, y que incluye, dentro del concepto de felicidad varios puntos de importancia, además del clásico PIB.

Según la Organización Mundial de la Salud, la calidad de vida es la “percepción del individuo de su posición en la vida en el contexto de la cultura y sistemas de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones”¹⁰.

Es así, como los conceptos felicidad, calidad de vida, bienestar y desarrollo van de la mano y deben ser parte principal de los objetivos gubernamentales de los Estados.

⁹ PINCHEIRA TORRES, Iván. La Incorporación del Concepto de Felicidad en el Diseño de las Políticas públicas en el Chile Neoliberal. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, pág. 91.

¹⁰ SCHWARTZMANN, Laura. Calidad de Vida Relacionada con la Salud: Aspectos Conceptuales. Revista de Ciencia y Enfermería. Universidad de Concepción. V 9 n 2., diciembre de 2003. [En línea], <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0717-95532003000200002&script=sci_arttext&tlng=es> [Consulta: 25 mayo 2014].

A.2 Hacia nuevos indicadores que midan el bienestar de las naciones.

El fallecido senador, Robert F. Kennedy ya lo decía en el año 1968: “El Producto Interno Bruto no tiene en cuenta la salud de nuestros hijos, la calidad de su educación, o la alegría de su juego, la belleza de nuestra poesía o la fortaleza de nuestros matrimonios, en fin, mide todo, excepto lo que hace que la vida valga la pena”¹¹.

Para el Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz, el PIB "sólo compensa a los gobiernos que aumentan la producción material. [...] No mide adecuadamente los cambios que afectan al bienestar, ni permite comparar correctamente el bienestar de diferentes países. [...] No tiene en cuenta la degradación del medio ambiente ni la desaparición de los recursos naturales a la hora de cuantificar el crecimiento”¹².

La Organización de las Naciones Unidas, ha intentado acercarse a la medición real del bienestar de las personas, con este fin, crea el índice de Desarrollo Humano (IDH), y en el año 2013, sorprende al mundo lanzando su

¹¹ KENNEDY, Robert F., Discurso Universidad de Kansas, 18 de marzo de 1968, en La Incorporación del Concepto de Felicidad en el Diseño de las Políticas públicas en el Chile Neoliberal. [En línea] <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/IvanPincheiraArt.pdf>>, pág. 101, [Consulta: 19 mayo 2014].

¹² El reto del desarrollo sostenible, 2009. Fundación Innovación Bakinter. [En línea] <http://www.fundacionbankinter.org/system/documents/5983/original/FTFXI_El_reto_del_desarrollo_sostenible_ES.pdf>, pág. 93, [consulta 19 de mayo de 2014].

reporte anual de felicidad, primera encuesta global del análisis de la felicidad.

El IDH, es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se basa en un indicador social estadístico que comprende 3 ítems, a saber, vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno.

Por su parte, el Reporte Anual de la Felicidad, es un informe escrito por expertos en psicología, economía, análisis de encuestas y estadísticas nacionales, y nos devela que las medidas que emprenden las naciones por el bienestar de sus ciudadanos pueden ser utilizadas para evaluar el progreso de las mismas.

“Uno de los editores del informe, Jeffrey D. Sachs, director del Earth Institute de la Universidad de Columbia y del SDSN (Soluciones para el desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas), y asesor especial del Secretario General de la ONU, explica: En la actualidad cada vez se está demandando más en todo el mundo que la política esté estrechamente vinculada a lo que más importa a la gente, a aquellos aspectos que la población relaciona con su bienestar. Y agrega, cada vez son más los líderes del mundo que hablan de la

importancia del bienestar como guía para sus naciones y para el mundo”¹³.

“En febrero de 2008, el Señor Nicolás Sarkozy, Presidente de la República Francesa, insatisfecho con el estado de la información estadística sobre economía y sociedad, solicitó a los Señores Joseph Stiglitz (Presidente de la Comisión), Amartya Sen (Consejero) y Jean-Paul Fitoussi (Coordinador) que establecieran una Comisión que adoptó el nombre de Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, en sus siglas francesas). Se le encomendó la misión de determinar los límites del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social, reexaminar los problemas relativos a la medición, identificar datos adicionales que podrían ser necesarios para obtener indicadores del progreso social más pertinentes, evaluar la viabilidad de nuevos instrumentos de medición y debatir sobre una presentación adecuada de datos estadísticos”¹⁴.

Agrega el Informe, también denominado Informe Stiglitz, que “las informaciones que permiten evaluar la calidad de la vida van más allá de las declaraciones y de las percepciones de la personas; estas informaciones

¹³ GUTIÉRREZ PORTILLO, Verónica, Informe Mundial sobre la Felicidad, Naciones Unidas 2013. Revista la Jornada, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

¹⁴ “Informe de la Comisión sobre la medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social”, pág.4

incluyen también la medida de sus “funcionamientos” (la puesta en marcha de sus capacidades dinámicas) y de sus libertades, Lo que importa realmente, en efecto, son las “capacidades” de las cuales disponen las personas, es decir el conjunto de posibilidades que se ofrecen a ellas y su libertad de escoger, en este conjunto, el tipo de vida al cual otorgan valor”¹⁵

Nuestro país, se ha adscrito a estas nuevas tendencias, incorporando en la encuesta de “Caracterización Socioeconómica Nacional” (CASEN), desde el año 2011, la siguiente consulta: “Considerando todas las cosas, ¿Cuán satisfecho está usted con su vida en este momento?”

Como abordaremos en los siguientes capítulos y según demuestran los estudios citados, hay una conexión directa entre los conceptos de libertad, en su faceta del emprendimiento (tema en el que nos centraremos), Estado servicial como promotor de este emprendimiento privado, y bienestar material y espiritual de la población.

A.3 El Estado y la búsqueda del bien común. Caso chileno.

El Estado chileno, en armonía con las tendencias mundiales actuales en cuanto a la importancia que ha tomado el bienestar y felicidad de las personas

¹⁵ Op.cit, pág.13.

como fin de los Estados, está regido por una concepción humanista y solidaria, siendo principio rector de toda nuestra sociedad chilena lo establecido en el artículo 1° de nuestra Carta Fundamental, según el cual, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común.

El artículo 1 de la Constitución Política de la República, al igual que todas aquellas normas que conforman el Capítulo I de la Carta Política, no puede omitirse en un análisis jurídico constitucional. En palabras de la Comisión de Estudio de la Constitución de 1980, el proyecto tiende a “establecer en el artículo 1° los valores con los cuales la sociedad chilena se siente identificada; y que recoja la preocupación de incluir el bien común como finalidad del Estado, de modo que el texto constitucional no sea un cuerpo neutro que se limite a ser la expresión de una trama de órganos que se entrelazan para adoptar decisiones, sino, antes que eso, la expresión de un ente jurídico que tiene una finalidad objetiva a la cual sus actos deben tender”¹⁶.

Según el profesor Soto Kloss, “el bien común, correctamente entendido, es el arco de bóveda, en el que se conjugan la primacía de la persona humana y la función servicial de la autoridad/ Estado, y en el cual ésta despliega su actividad”.¹⁷

¹⁶ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Op. cit., pág. 77.

¹⁷ SOTO KLOSS, Eduardo. Op. cit., pág. 146.

El concepto de bien común recorre de manera transversal las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio que darían origen a la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Al referirse a la afirmación de los valores permanentes de la chilenidad, las Actas indican que, “la Constitución contemplará como principio fundamental el que todos los actos de autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser, del gobernante, llamado a lograr el bienestar espiritual y material del pueblo”¹⁸

En el mismo sentido se adscribe la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual, “el artículo 1° de la Carta Fundamental constituye uno de los preceptos más fundamentales en que se basa la institucionalidad, ya que por su profundo y rico contenido doctrinario refleja la filosofía que inspira nuestra Constitución y orienta al intérprete en su misión de declarar y explicar el verdadero sentido y alcance del resto de la preceptiva constitucional”.¹⁹

Es así como, “El sistema de democracia constitucional impone que toda acción (u omisión) sea justificable tomando como referencia los principios y

¹⁸ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio, República de Chile. Tomo I. 1 a 54. 24.09.1973 a 16.07.1974.

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol N° 53, 5 de abril de 1988.

valores de la Norma Fundamental. [...]. El Estado, señala la Carta Política, está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (artículo 1°)²⁰”.

El individuo, su bienestar y desarrollo debe ser el objetivo principal de la administración del Estado, quien como parte actuante del mismo, y debido a su relación directa con los ciudadanos, tiene como función aplicar las normas que provienen tanto del poder ejecutivo, como legislativo en esta materia, y, en definitiva, debe realizar acciones directas para la obtención del bien común.

En palabras del profesor Pantoja, refiriéndose a la comprensión de nuestra Carta Fundamental: “ Al recorrer la Constitución por este camino, sorprende hallarse ante sus artículos 1° y 19° N° 8, por ejemplo, y apreciar cómo el concepto constitucional de función administrativa adquiere una mayor coherencia cuando se le engarza con la razón de ser del Estado de Chile y con la finalidad que a él asigna la Constitución, pues es el Estado mismo el que en su texto se postula al servicio de la persona humana y en su vocación de bien común, idea matriz que el administrativismo democrático debe rescatar de entre las ruinas del poder ejecutivo para proyectarlo hacia el desarrollo sustentable,

²⁰ CAMACHO C., Gladys: “Tratado de Derecho Administrativo. La Actividad Sustancial de la Administración del Estado”, Santiago de Chile, Abeledo Perrot Legal Publishing, 2010, Tomo IV, pág. 42.

base de una mejor calidad de vida para quienes habitan su suelo”²¹.

Siguiendo este camino, nos encontraremos, finalmente, con una sociedad rica en oportunidades y lejos de la corrupción que tiende a tentar al poder, con instituciones cuyo fin y objeto principal es servir.

“Por eso, el artículo 2 del LOCBGAE, al definir la probidad administrativa, remite su observancia a la preeminencia del interés general sobre el particular, sin circunscribir este interés general al interés del Estado, a un visión puramente fiscalista unilateral de los asuntos públicos, e incorpora a ese importante texto normativo entonces la expresión interés general como reveladora de una voluntad conjugadora de propósitos públicos y privados en pos de compartidos intereses”²².

No se trata, aquí, de un Estado paternalista y autoritario, si no de un Estado que reconoce la libertad de los individuos, el valor de cada uno de nosotros y nuestros poderes de decisión.

“En síntesis, la función administrativa en el Estado de Chile en el siglo XXI, una actividad prestacional, conformadora socioeconómica para el desarrollo

²¹ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. Op. cit., pág. 76

²² Op. Cit. pág. 81.

sustentable del país, y creadora de las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.”²³

En el caso que nos ocupa, para poder alcanzar el desarrollo material y espiritual, a través del emprendimiento, el Estado, mediante su actividad de fomento, como trataremos en capítulos siguientes, debe brindarnos todas las herramientas para que, sumado a nuestro trabajo propio y esfuerzo personal, esta experiencia sea exitosa y libre de obstáculos.

B. LA ADMINISTRACIÓN: EL PRINCIPAL ACTOR EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO ECONÓMICO PRIVADO. FOMENTO ECONÓMICO.

B.1 Responsabilidad de la administración en el emprendimiento como motor del desarrollo económico privado.

Dentro de las aspiraciones de los seres humanos se encuentra la idea de libertad, y el emprendimiento económico es una de las caras del ejercicio de esta libertad.

Si bien esta libertad no puede ser absoluta desde que somos seres sociales,

²³ Op. cit. pág.82.

y el Estado debe regular para lograr armonía, no debe intervenir de tal forma, que esa idea de libertad pierda su esencia.

“El Estado Administración, en su más amplia acepción, aparece estructurado en un complejo orgánico de tres grandes niveles: nacional, regional y local, con la misión esencial de atender a la calidad de vida de la población y prever su desenvolvimiento futuro; ser capaz de generar políticas, planes y programas, globales y sectoriales, acordes con la geografía física, social y económica del país, para prevenir, afrontar y dar solución a los conflictos sociales y económicos que se originen al interior de la sociedad chilena, y para estimular y regular las condiciones ambientales en que se desenvuelve la vida personal, familiar y societaria de la población del país, procurándose los medios humanos, materiales, y tecnológicos necesarios para asumir esas tareas y atender tales finalidades”²⁴.

Muy relevante en esta materia, es la utilidad general que para nuestra sociedad produce el emprendimiento, ya que cerca de un 90% de personas reciben empleo de pequeñas y medianas empresas²⁵.

²⁴ Op. cit., pág. 79.

²⁵ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo , [En línea] <<http://www.economia.gob.cl/2011/06/02/microempresas-y-pymes-lideran-la-creacion-de-empleo-en-el-ultimo-ano.htm>> [Consulta: 02 diciembre 2013]

Las políticas públicas que promueven el emprendimiento son una de las formas en que de manera compartida, el Estado posibilita que la sociedad civil tome parte en la obtención del bien común y del desarrollo sustentable.

La administración del Estado, como parte actuante del mismo, tendrá responsabilidad directa en la promoción y desarrollo del emprendimiento en nuestro país.

B.2 Aspectos fundamentales del fomento económico.

“Fomento” de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, alude al “auxilio o protección”, “Calor, abrigo o reparo que se da a algo”, pero también “Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general”.

La actividad de fomento es una técnica más a tono con los tiempos contemporáneos, más respetuosa con la libertad del ciudadano, pues lo induce por medio de estímulos positivos, incentivos, gratificaciones o prestaciones, con el objeto de lograr un encausamiento de su conducta en una determinada dirección.

La actividad de fomento, unida a la regulación, fiscalización y sanción,

constituyen técnicas favorecedoras del actuar privado en la satisfacción de las necesidades públicas (educación, salud, seguridad social y servicios básicos).

Se encuentra legitimada en la ya mencionada cláusula del Estado servicial, contenida en el artículo 1° inciso 4° de la Constitución Política de la República, que impone al Estado la misión de promover el bien común.

Debido a que la promoción del bien común es un deber del Estado, se constituye jurídicamente como un título de intervención de la Administración.

B.3 Realidad nacional en cuanto al fomento del emprendimiento privado.

Según un nuevo informe publicado en el 2013 por el Banco Mundial y el International Finance Corporation²⁶, los emprendedores locales en los países en desarrollo consideran que hacer negocios es más fácil hoy que hace 10 años, lo que pone en evidencia el progreso significativo logrado en mejorar las prácticas del entorno regulatorio a nivel global.

Este es el panorama actual en nuestro país, quien ocupa el 15° lugar en emprendimiento en el mundo, según el indicador sobre tasa de creación de

²⁶ Miembro del grupo del Banco Mundial y la principal institución internacional de desarrollo que centra su labor exclusivamente en el sector privado de los países en desarrollo. Chile es uno de sus 184 países miembros. www.ifc.org

empresas del Doing Business, y primero en la región²⁷.

Chile se encuadra dentro de lo que conocemos como economías de libre mercado, con un gran énfasis en la participación de los privados en el desarrollo económico nacional, con una amplia legislación que busca promover el emprendimiento entre éstos.

Según el Informe “Emprendimiento en Chile: Una Comparación Internacional”, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, del año 2012, entre las medidas adoptadas por Chile para promover el emprendimiento se busca apuntar a las distintas etapas del ciclo de vida de las empresas las cuales comprenden lo siguiente: a) Facilitar la creación de un negocio, b) apoyo en las etapas de crecimiento y maduración, c) mejorar los procesos de salida y cierre de las empresas. Todo este trabajo tiene como objetivo aumentar el emprendimiento y las oportunidades en una economía global, como también el re-emprendimiento.

Entre éstas medidas, destaca la referida a la obtención de patentes municipales de Microempresas Familiares, medida que se encuadra dentro de

²⁷ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: Emprendimiento en Chile: Una Comparación Internacional., División de Estudios noviembre 2012 [En línea] <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/11/Boletin_Emprendimiento_Doing_Business.pdf>, pág. 2, [consulta 19 de mayo de 2014].

las actividades de fomento del Estado por la vía legal, y su espíritu es potenciar el emprendimiento.

C. LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES Y SU ADAPTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980.

La actividad de fomento desplegada por la ley de Microempresas Familiares se presenta como un práctico y eficaz mecanismo para el Estado y como un punto de equilibrio entre actuación y límites, pues actúa mediante el incentivo a la formación de este tipo de empresas, simplificando los trámites para su creación, sin desconocer la libertad de que gozan los particulares en materia económica ni discriminar arbitrariamente estableciendo beneficios injustos a favor de ellas.

C.1 Libertad de empresa:

El artículo 19 N° 21 de nuestra Carta Política garantiza “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que las regulen”²⁸.

²⁸ Artículo 19 N° 21 inciso 1°, Constitución Política de la República de Chile.

Para Enrique Evans, ésta garantía “ Asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, orden público, o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, lo que significa que todas las personas tienen el derecho de que se trata, libremente, personalmente o en sociedad, organizada en empresas, en cooperativas o en cualquiera otra forma de asociación lícita, con el único requisito de respetar las normas que regulan la respectiva actividad y con las limitaciones ya indicadas; y la obligación de no atentar en contra de esta garantía no sólo se extiende al legislador, al Estado y a toda otra autoridad, sino también a otros particulares que actúen en el ámbito de la economía nacional”²⁹.

Para el profesor Enrique Navarro, el contenido esencial del derecho constitucional consagrado en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental no es otro que la libertad que se garantiza a todas las personas, sean naturales o jurídicas, para satisfacer sus necesidades- múltiples e ilimitadas- mediante la utilización de bienes escasos y limitados, no siendo indispensable, por tanto, el carácter lucrativo de las aludidas actividades económicas³⁰.

²⁹ EVANS, Enrique. Los Derechos Constitucionales. Santiago, Editorial Jurídica, 1999, Tomo III, pág. 141.

³⁰ NAVARRO, Enrique. La Libertad Económica y su Protección. En Revista Chilena de Derecho, Volumen 28 N°2, Sección Estudios (2001), pág. 306.

Arturo Fermandois, por su parte, sistematiza esta garantía en el derecho a emprender actividades económicas, derecho a que las actividades económicas emprendidas por las personas sólo se limiten en nombre de la moral, el orden público y la seguridad nacional y en el derecho a que la actividad económica sólo se regule por ley, y no por normas de rango inferior: principio de la reserva legal³¹.

La jurisprudencia tampoco ha quedado ajena a la búsqueda del sentido de esta garantía Constitucional. Es así como el Tribunal Constitucional ha establecido que “el derecho consagrado en el artículo 19 N° 21... que protege la libre iniciativa privada es una expresión de los contenidos filosóficos- jurídicos del Capítulo I de la Constitución Política, y que viene a ser una consecuencia del principio de subsidiariedad, como también del deber del Estado de resguardar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”³².

La Corte Suprema, por su parte, ha señalado que el artículo 19 N° 21 “comprende la libre iniciativa y la prosecución indefinida de cualquiera actividad

³¹ FERMANDOIS VOHRINGER, Arturo. “Derecho Constitucional Económico”, Santiago, Universidad Católica de Chile, 2° Ed. 2006, Tomo I, pág. 120.

³² En el mismo sentido también se ha pronunciado el TC Rol N° 167-93-CDS, de 6 de abril de 1993. Caso “Publicidad Caminera 2”, y Rol N° 427-04- CPT, de 17 de diciembre de 2004. “Caso Transferencia Refinería Las ventanas” C°9; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol N°146, 21 de abril de 1992., considerando 8°, [en línea]. < <http://www.camara.cl/camara/media/docs/fallos/rol146.pdf>> [consulta: 24 de marzo 2014]. Pág. 11.

económica, sea productiva, comercial, de intercambio o de servicio, habiendo sido introducida por el constituyente de 1980 con especial énfasis y estudio, según consta de la historia fidedigna del precepto”³³.

En base a los elementos entregados por la doctrina y la jurisprudencia sobre esta garantía constitucional, no cabe duda que la ley de Microempresas Familiares es quizás una de las mejores manifestaciones prácticas de este principio, ya que esta ley facilita su ejercicio, pues libera a las familias del cumplimiento de una serie de requisitos que, dada su calidad de unidad económica de subsistencia, les era muy difícil de cumplir, razón por la cual decidían o no formalizar su situación o no llevar adelante su emprendimiento.

C.2 Igualdad ante la ley y no discriminación económica.

El artículo 19 N° 22 en su inciso 2° expone que, “Solo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”.

³³ CORTE SUPREMA, Sentencia Rol N° 1944/2013, considerando 4° de fecha 27 de mayo de 2013.

La importancia de la ley N° 19.749 sobre Microempresas Familiares es que viene a ponerse a tono precisamente con esta norma, pese a que por lo general, “las medidas de fomento suponen beneficiar a unos concretos sujetos privados, y no a todos”³⁴. Esta norma elimina la discriminación arbitraria que existía para la creación de este tipo de empresas, las cuales preferían mantenerse al margen de la legalidad por su imposibilidad de cumplir con ciertas exigencias de alto estándar (que imponía la anterior normativa y que si se justificaban para empresas de mayor tamaño, según se recoge en las explicaciones del primer informe de la comisión de economía recaído en el proyecto de ley N° 19.749:

“Expresan que la legislación aplicable para las autorizaciones de instalación y de funcionamiento de medianas y pequeñas microempresas familiares, de actividades primarias, secundarias o terciarias, es casi la misma. Es así como los requisitos de zonificación, sanitarios, de construcción, municipales, laborales, etc., es para todos igual, salvo pequeñas excepciones.

“[...] Observan que la microempresa familiar que se pretende instalar en el propio hogar frecuentemente no cumple con varios de los requisitos

³⁴ ARIÑO O, Gaspar. Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, regulación Económica. 3ra ed. Ampliada, Editorial Comares, Granada 2004, pág. 350.

anteriores, por lo cual opta por mantener su condición de informal, las consecuencias que ello provoca son muchas, entre ellas que las microempresas reducen fuertemente sus posibilidades de desarrollo”³⁵.

Se cumple, entonces, con un requisito previo para la implementación de la ley N° 19.740 que es que “las decisiones que se tomen por el legislador en esta materia, sean justificables, razonables, justas”³⁶.

C.3 Protección del principio de libre mercado.

En un sistema económico social de mercado como el chileno, la libre competencia resulta quizás uno de los elementos más importantes, pues por una parte posibilita el ejercicio de la libertad de empresa y por otra asegura la existencia de un mercado libre con mayores ofertas, lo que se traduce en una mayor satisfacción para los consumidores.

³⁵ Informe comisión de Economía, cuenta en sesión N° 8 , legislatura 342 , Historia de la Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares [en línea]. < <http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf> >, pág. 7 y ss. [consulta: 08 enero 2014].

³⁶ FERNANDOIS V., Arturo. Op. cit, pág. 287.

Es, probablemente, en este ámbito de la libre competencia, donde la actividad de fomento económico emprendida por el Estado levanta más suspicacias, por eso la importancia para el legislador de tomar resguardos y prever herramientas como las del inciso 2º del artículo 19 N° 22 de la Constitución Política de la República.

Sin embargo, no siempre las ayudas públicas a una actividad o sector determinado son nocivas para la libre competencia y el sistema de mercado, siendo una excepción la ley sobre Microempresas Familiares, la que al facilitar la creación y formalización de este tipo de empresas, potencia el saneamiento del mercado fomentando la entrada de nuevos competidores, reduciendo las posibilidades de existencia de un monopolio.

CAPÍTULO II: LA LEY DE MICROEMPRESA FAMILIAR

A. LA EMPRESA. CONCEPTO DOCTRINAL, LEGAL, JURISPRUDENCIAL.

A.1 Concepto doctrinal:

La definición del término “empresa”, que nos ofrece el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua³⁷, contiene diversas acepciones, entre las cuales, sólo dos revelan el significado común utilizado en materia económica. Éstas son las que la describen como “Acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo” y como una “Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos”.

Una y otra son, no obstante, insuficientes para abarcar el sentido de un concepto caracterizado por ser multidisciplinario³⁸. Veamos entonces que conceptos nos entrega la doctrina nacional:

³⁷ Consultado en Diccionario de la Real Academia Española, 22° ed., [En línea] < <http://lema.rae.es/drae/?val=empresa> > [Consulta: 15 de mayo 2013]

³⁸ SANDOVAL, Ricardo. Manual de Derecho Comercial, 5ta Ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1999, Tomo I, pág. 77.

El profesor Jaime Illanes, nos explica que, “para los economistas, ‘empresa’ es el órgano de producción destinado a proporcionar bienes y servicios a la comunidad, concepto que sólo indica sus finalidades, pero que no comprende los elementos que la constituyen.”³⁹

Para Ricardo Sandoval, **“La empresa, en sentido jurídico, es entonces el ejercicio profesional de una actividad económica organizada con la finalidad de actuar en el mercado de bienes o servicios”**⁴⁰. Nos explica que este concepto es lo suficientemente amplio para comprender tanto a la empresa con poderosos medios instrumentales, como también a la pequeña empresa que se reduce poco menos a la actividad del empresario, además deja clara la diferencia entre esta y el concepto de “empresario”.

La profesora Alicia Bobadilla, nos entrega un concepto generalmente aceptado que señala que es **“Toda organización que, bajo una dirección determinada, persigue una finalidad económica, básicamente consistente**

³⁹ ILLANES E., Jaime. Empresa y Derecho del Trabajo. (de Julio Chaná Cariola et al), Santiago, 1973, pág 73.

⁴⁰ Sabido es que la mayoría de las disciplinas jurídicas centran su atención en esta institución. Así por ejemplo el derecho laboral se encarga de la regulación del trabajo al interior de la misma, el derecho tributario ve en esta una fuente de ingresos para el Estado, el derecho económico vigila el poder de la empresa o asociaciones de esta cuando es capaz de influenciar en las esferas del Estado y por su parte el derecho Comercial o mercantil ve en la empresa el presupuesto económico para la realización profesional de negocios en masa (que es el objetivo principal de su regulación), a este respecto en base al derecho comercial, GARRIGUES, Joaquín: “Curso de Derecho Mercantil”, Tomo 1, Bogotá, Editorial Temis, 1987, pág. 20-21. La negrita es nuestra.

en la creación de riqueza para satisfacer la demanda de bienes y servicios”⁴¹.

A.2 Concepto legal de empresa.

Nuestra legislación carece de una definición que nos oriente respecto de lo que debemos entender por empresa, tampoco se contempla algún cuerpo legal que la reglamente de manera sistemática. No existe, a su vez, una categoría apta que la integre en forma global.

El legislador, al parecer, ha evitado regular la empresa como fenómeno propiamente tal, optando por distinguir las distintas formas o mecanismos en que puede manifestarse, como por ejemplo, a través de las sociedades.

Cada uno de estos elementos integrantes de la empresa en la práctica se ven regulados por distintos estatutos. De este modo, la actividad de los trabajadores de la empresa será objeto de regulación para el derecho laboral; la actividad comercial que desarrolle será regulada por el derecho comercial; los bienes que produzca quedarán sujetos a la regulación que establezca el

⁴¹ BOBADILLA P., Alicia, apuntes de clases Clínica Especializada; “Asesoría jurídica a la gestión de empresas”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, segundo semestre 2006. La negrita es nuestra. Se puede advertir, en general, que las definiciones, no obstante ciertas variaciones mínimas, acentúan el sentido organizacional de los elementos que componen a la empresa y, por otra parte, la finalidad de carácter económico reflejada en la producción y participación en el mercado de bienes y servicios.

derecho privado, y ciertos bienes de carácter intangible como las marcas, patentes de invención, modelos de utilidad, diseños industriales, etc., serán regulados por el derecho de propiedad industrial.

El Código del Trabajo es el único cuerpo legal que ha definido a la empresa, pues en su artículo 3º la define como: “toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéfico, dotada de una individualidad legal determinada”. La definición si bien es un gran adelanto, deja inmediatamente establecido que se entiende solo “para efectos de la legislación laboral y de la seguridad social”⁴².

Mención especial merece la ley N° 19.857⁴³, sobre empresas individuales de responsabilidad limitada, que si bien no soluciona el problema planteado constituye una importante mejora, al tratar de priorizar al sujeto por sobre la estructura jurídica que presenta la empresa, y no pudiendo utilizar términos como “sociedad” o “asociación”, le reconoce, sin buscarlo, existencia legal a la empresa como realidad económica.

⁴² Artículo 3, Código del Trabajo.

⁴³ Ley 19.857 que autoriza el establecimiento de empresas individuales de responsabilidad limitada, publicada el 11 de febrero de 2003.

A.3 Concepto jurisprudencial de empresa.

Como mencionamos, nuestra legislación no entrega a la empresa un reconocimiento legal expreso, salvo el caso de la ya mencionada ley N° 19.857, no estando la jurisprudencia muy alejada de esta realidad, pues en la actualidad nuestros tribunales superiores de justicia carecen de un criterio unánime en torno al concepto de empresa, las sentencias se han limitado a fallar materias de derecho tributario y laboral, y aún respecto de este último (a pesar de haber norma expresa que delimita claramente el concepto) tampoco existe unidad en el criterios⁴⁴.

Sólo a modo de resumen, diremos que la jurisprudencia dictada en materia tributaria respecto del concepto de empresa, ha sido poco uniforme y su

⁴⁴ A modo de ejemplo se comentan 3 sentencias dictadas por tribunales superiores de Justicia, en donde el fondo del asunto consistía en determinar si, de acuerdo al artículo 3 del código del trabajo, podían ser consideradas como empresas, las notarías. En un primer fallo de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago de 1989, en autos caratulados "Martínez Santi, Patricia Adelaida con Torrealba Acevedo, Luis" en R.D.J.,T.LXXXVI, N°3, Sept.- Dic., año 1989, parte II, sección III, pág. 202-205, se falló en definitiva que las notarías no eran, ni podían asimilarse a una empresa, misma conclusión a la que llegó una sentencia de la Excma. Corte Suprema del año 1993 en autos caratulados "Cerrutti Barberis, Jorge con Dirección Regional del Trabajo Octava Región del Bío Bío" de R.D.J.,T.XC, N°3, Sept.- Dic., año 1993. Sin embargo, a poco andar, el criterio utilizado cambia sustancialmente en sentencia de Excma. Corte Suprema, cuando con fecha 13 de octubre de 1994, acoge el recurso de queja deducido en contra de los jueces de alzada de la I. Corte de Apelaciones de Puerto Montt, en autos caratulados "Gomez Agüero, Nory Luz con Tike Carrasco, Hernán" donde la Corte Considera aplicable en la especie la disposición del artículo 4 del Código del Trabajo, por considerar como empresa a la notaría en cuestión, revocando la sentencia de alzada confirmatoria del fallo de 1° instancia, que sostenía, según consta del informe del recurso, lo contrario, en R.D.J.,T.XCI,N°3, Sept.-Dic., año 1994, parte II, sección II, pág. 183-190.

concepción ha variado desde considerarla una persona jurídica (ya sea como sociedad-compañía o sujeto de derechos), o como un ente distinto de sus dueños o terceras personas, como una actividad o como un simple contribuyente⁴⁵. No obstante aquello, es importante destacar un fallo del Tribunal Constitucional de fecha 21 de Agosto de 2006⁴⁶, donde se declaró la inconstitucionalidad de una norma del proyecto de Ley Boletín N° 2493-13, el que mediante su artículo 183 ter pretendía reemplazar el concepto de empresa del artículo 3 del Código del Trabajo, eliminando la parte final de este que exigía a las empresas estar dotadas de individualidad legal determinada, vulnerando una serie de garantías Constitucionales de las empresas. En ese entonces el Tribunal Constitucional, si bien no se pronunció en el fondo, declaró de todas formas su inconstitucionalidad por ser un proyecto de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por recaer en materias de seguridad social⁴⁷. A pesar de ello, esta sentencia refuerza la tesis de que las empresas,

⁴⁵ VILLALOBOS M., Paula: "Análisis jurisprudencial del concepto de empresa en el derecho tributario, en confrontación con el concepto de empresa jurisprudencial, en materia laboral", memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Derecho Universidad de Talca. 2001, pág. 10-33.

⁴⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia Rol N° 534, de fecha 21 de agosto de 2006.

⁴⁷ Pese a que esta sentencia sólo se pronuncia en la forma, es importante destacar el razonamiento de los requirentes que solicitaban la declaración de inconstitucionalidad del artículo 183 Ter sobre régimen de subcontratación, los que señalaban, entre otros argumentos, que este artículo afectaba la seguridad jurídica propia de un estado de derecho, puesto que daba paso a que tanto el intérprete judicial como administrativo consideraran a su arbitrio como una misma unidad económica a dos empresas distintas, desconociendo así la verdadera voluntad de las personas jurídicas e imponiéndoles, en la práctica, una asociación obligatoria, lo que transgredía su garantía de libertad de asociación del artículo 19 N° 15 de la Constitución. Se vulneraba también el artículo 19 N° 16 de la Constitución que garantiza la libertad de

si bien no están definidas en nuestra legislación, son reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico y la jurisprudencia como grupos intermedios o entidades jurídicas con autonomía e individualidad natural propia, independiente de su personalidad jurídica.

B. CONCEPTO DE MICROEMPRESA FAMILIAR

La Microempresa Familiar, está definida, tanto en el artículo único de la ley N° 19.749 que trata sobre el tema, como en el artículo 2° de su reglamento⁴⁸ disipando toda duda sobre el concepto de Microempresa Familiar.

Según indica el reglamento, la Microempresa Familiar es una empresa, perteneciente a una o más personas naturales que residan en la casa habitación, que puede desarrollar labores profesionales, oficios, industria, artesanía, o cualquier otra actividad lícita, ya sea de prestación de servicios o

contratación puesto que el artículo 183 Ter permitía imponer, en cualquier momento, un vínculo laboral con un tercero a una empresa determinada. De igual manera se infringía, según los requirentes, el artículo 19 N°21 para desarrollar cualquiera actividad económica, pues no se respetaba el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales para asociarse, administrar libremente una unidad económica y los bienes de esta, quedando estos últimos sujetos a obligaciones laborales y previsionales de otras empresas e impuestas a juicio de la autoridad administrativa, lesionando también la garantía establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución. En CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 534-2006 [en línea]. < <http://www.redalyc.org/pdf/820/82040133.pdf>>, pág. 2-17 [consulta: 21 mayo 2014]; Portal del Tribunal Constitucional de Chile, [en línea]. < <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes>> [consulta: 21 mayo 2014].

⁴⁸ Ministerio de Hacienda. 2010. Decreto 102: reglamenta Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares. Publicada el 16 de mayo de 2002.

de producción de bienes, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas, y que reúne los siguientes requisitos:

- a) Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
- b) Que en la microempresa familiar no trabajen más de cinco trabajadores extraños a la familia , y
- c) Que los activos productivos de la microempresa familiar, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no exceden las 1.000 unidades de fomento.

C. CONCEPTOS DE INTERÉS EN LA MICROEMPRESA FAMILIAR (MEF).

Ya desarrollado el concepto de lo que entendemos por Microempresa Familiar, es importante tener una noción de los conceptos que la rodean para comprender el panorama completo de la realidad a la que nos enfrentamos.

Estos conceptos están definidos en el ya mencionado Decreto N° 102 del Ministerio de Hacienda, reglamento de la ley N° 19749.

El reglamento en su artículo 5, establece que a efectos del presente Decreto, se entenderá por:

1 ° Casa Habitación Familiar: la residencia de él o los microempresarios.

2° Trabajadores extraños: toda persona que no tiene domicilio en la casa habitación familiar, independiente de las relaciones de familia; y aquellas que teniendo domicilio en ella no tienen un vínculo de parentesco con el legítimo ocupante.

3° Legítimo ocupante: el propietario, poseedor o mero tenedor que tenga derecho a ocupar la casa habitación familiar en que se ejerza la actividad económica que da origen a la microempresa familiar.

4° Trabajo ejecutado por encargo de tercero: la prestación de servicios y la producción de bienes, efectuada por una microempresa familiar a un vendedor o prestador de servicio, según la definición del artículo 2° del Decreto Ley N° 825, de 1974, a los efectos de la aplicación del artículo 26 bis del Decreto Ley N° 3.063, de 1979.

5° Activos productivos: los bienes que utilice el microempresario en y para la producción de bienes o servicios, tales como las instalaciones, herramientas, materias primas e insumos. Para los efectos de la valoración de estos activos el microempresario podrá aplicar las normas de corrección monetaria y de depreciación establecidas en la ley sobre Impuesto a la Renta.

D. FORMA DE CONSTITUCIÓN Y REQUISITOS DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR.

La forma de constituir una Microempresa Familiar, y sus requisitos, se encuentran en la ley que las regula y en su respectivo reglamento.

Antes de constituirse como Microempresa Familiar, el microempresario debe corroborar que cumple con los requisitos para que su actividad configure esta unidad económica, que como ya indicamos, se encuentra definida, tanto en la ley N° 19.749, como en su reglamento.

Las unidades económicas que se correspondan con esta definición, para formalizarse como Microempresas Familiares, deberán realizar el procedimiento establecido en el artículo 3 del Reglamento de la ley N° 19.749.

El reglamento establece que para acogerse a los beneficios contemplados en la ley N° 19.749, el microempresario deberá inscribirse en un registro de microempresas familiares que deberá llevar cada Municipalidad, previa presentación de un formulario que contenga las siguientes menciones:

A) Individualización del microempresario, señalando la identidad y rol único tributario del peticionario, la ubicación precisa de la casa habitación familiar en

que se desarrollará la actividad, naturaleza o denominación de la actividad o giro principal.

B) Una declaración jurada simple que contenga los siguientes puntos:

i) El monto del capital propio destinado a la actividad gravada, entendiendo por tal el capital inicial declarado por el contribuyente;

ii) Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;

iii) Que en la microempresa familiar no trabajen más de cinco trabajadores extraños a la familiar.

iv) Que los activos productivos de la microempresa familiar, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1.000 unidades de fomento;

v) Que es legítimo ocupante de la vivienda en que se desarrolla la actividad empresarial.

vi) Que su actividad no produce contaminación.

C) Si la vivienda en que desarrolla la actividad empresarial es una unidad que integra un condominio, deberá aportar la autorización dada por el comité de administración respectivo.

La Municipalidad remitirá al Servicio de Impuestos Internos, la información de la declaración anterior en la forma, condiciones y plazos que éste establezca.

Con respecto a la declaración jurada, no se verificará previamente a otorgar la patente de Microempresa Familiar, sino que se confiará en la buena fe del microempresario.

Una vez inscrito en el municipio, la Municipalidad deberá otorgar la correspondiente patente de Microempresa Familiar, que beneficia al microempresario en los aspectos que se desarrollarán en capítulos posteriores.

Se debe agregar, que, para que este tipo de empresas pueda, en definitiva, funcionar, debe realizar inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos, trámite que se ha simplificado en comparación con el inicio de actividades para aquellas personas naturales o empresas que cuenten con patente comercial común.

Luego de la inscripción en el municipio respectivo, otorgada la correspondiente patente de microempresa Familiar, y resolución sanitaria en caso de ser de aquellas actividades económicas que lo requieran, por encontrarse sujetas al Decreto Supremo N° 977, de 1997, del Ministerio de

Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos, e iniciadas sus actividades en el Servicio de Impuestos Internos, la Microempresa Familiar ha cumplido con todos los requisitos establecidos para que su actividad comercial funcione de forma legal. De esta manera, nuestra empresa se encuentra en condiciones de comenzar a funcionar libremente.

Se incluye, a continuación, modelo de formulario que deberá llenar el microempresario para inscribirse en su municipio respectivo.

**MICROEMPRESAS FAMILIARES (LEY Nº 19.749)
FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN EN REGISTRO
DECLARACIÓN JURADA Y
DECLARACIÓN DE INICIO DE ACTIVIDADES**

FECHA

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE:

CEDULA DE IDENTIDAD Nº

COPIA 1: MUNICIPALIDAD - COPIA 2: S.I.I. - COPIA 3: MICROEMPRESARIO(A)

| IDENTIFICACIÓN | |
|------------------------------------|------------------|
| apellido paterno | apellido materno |
| nombres | |
| sexo | edad |
| jefe de hogar (marque con una "X") | |
| SI | NO |
| profesión u oficio | |

| DOMICILIO | | | |
|-------------------|--------|--------------------|--------------|
| calle | número | block | depto./local |
| población o villa | comuna | ciudad | región |
| teléfono | fax | correo electrónico | |

GIRO O ACTIVIDAD A DESARROLLAR

(marque la que corresponda con "X")
TIPO DE PATENTE QUE SOLICITA

COMERCIAL INDUSTRIAL PROFESIONAL

(marque la que corresponda con "X")
 PRESENTA COPIA AVISO INICIO ACTIVIDADES EN EL S.I.I.
 En caso positivo además estoy informando en este formulario
 cambio de domicilio
 cambio de actividad
 PRESENTA AUTORIZACIÓN SANITARIA
 Sólo para microempresas de Alimentos

 PRESENTA OTRA AUTORIZACIÓN PERMISO CERTIFICADO O
 INSCRIPCIÓN SANITARIA O DE OTRO SERVICIO
 Señale cuál o cuáles

 PRESENTA AUTORIZACIÓN DEL COMITE
 DE ADMINISTRACIÓN DEL CONDOMINIO
 Sólo para Microempresas en condominio

(marque con una "X" las condiciones que cumple)

| DECLARACIÓN JURADA SIMPLE | |
|---|---|
| CAPITAL INICIAL EFECTIVO (EN MILES DE PESOS) | \$ <input type="text"/> |
| <input type="checkbox"/> | DESARROLLO UNA ACTIVIDAD ECONOMICA LICITA. LA CUAL NO ES PELIGROSA, NI CONTAMINANTE, NI MOLESTA. |
| <input type="checkbox"/> | LA VALORIZACIÓN DE MIS ACTIVOS PRODUCTIVOS (SIN CONSIDERAR EL VALOR DEL INMUEBLE) NO ES SUPERIOR A 1000 UF. |
| <input type="checkbox"/> | LA ACTIVIDAD DE LAS MICROEMPRESA FAMILIAR SE DESARROLLA EN MI CASA HABITACIÓN |
| <input type="checkbox"/> | SOY LEGITIMO/A OCUPANTE DE LA VIVIENDA EN LA QUE DESARROLLARE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL. |
| <input type="checkbox"/> | EN LA MICROEMPRESA FAMILIAR NO LABORAN MAS DE 5 TRABAJADORES/AS EXTRAÑOS/AS A LA FAMILIA. |
| | Señale el número de trabajadores/as con contrato de trabajo <input type="text"/> |

La declaración Jurada es el compromiso público de que su Microempresa familiar cumple con las exigencias básicas para acogerse a la Ley 19.749, por lo que el Microempresario/a se hace responsable de la veracidad de la información que entrega en este documento.

FIRMA MICROEMPRESARIO/A

FIRMA Y TIMBRE FUNCIONARIO/A MUNICIPALIDAD

FIRMA Y TIMBRE FUNCIONARIO/A S.I.I.

E. BENEFICIOS Y GARANTÍAS DE LA MICROEMPRESA FAMILIAR.

Antes de la promulgación de la ley N° 19.749, tal como se indica en su moción parlamentaria⁴⁹, existían innumerables microempresarios funcionando al margen de la normativa legal, debido a la imposibilidad de cumplir las variadas exigencias establecidas por la ley para, en definitiva formalizarse, y como consecuencia de la informalidad de su funcionamiento, no tenían la posibilidad de optar a las ayudas que el Estado otorgaba a los empresarios de mayor tamaño.

Debemos considerar que la microempresa es una unidad económica de subsistencia y no se puede exigir aquello que sea imposible cumplir. Por el contrario, se debe infundir la confianza suficiente entre los microempresarios para que se acojan a los beneficios de esta ley y así todas las organizaciones del Estado puedan concurrir en su ayuda para mejorar sus procesos productivos y puedan, de esta forma, adecuar paulatinamente su funcionamiento a la legalidad vigente, que no ha sido tocada⁵⁰.

⁴⁹ Historia de la Ley. Ley N° 19.749. Establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares. [en línea]. <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf>> [consulta: 20 mayo 2014] pág. 1-2.

⁵⁰ MICROEMPRESA FAMILIAR, “Normas legales, instructivos, cartilla de capacitación”. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción 2007, pág. 7.

Los beneficios de la ley N° 19749, se otorgan, principalmente, con respecto a los requisitos exigidos para la **obtención de la patente de microempresa familiar**, y éstos se mantienen durante todo su funcionamiento como tal.

A continuación se desarrollan, por área, los beneficios de que gozan las Microempresas Familiares.

E.1 Aspectos urbanísticos.

E.1.1 Normas de zonificación urbana.

El actual artículo 26 inciso 3° de la ley de Rentas Municipales, establece: “La Municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva, sin perjuicio de las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales y a las autorizaciones que previamente deben otorgar en ciertos casos las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes. Las limitaciones y autorizaciones señaladas no se aplicaran a la microempresa familiar. Con todo, sus actividades deberán sujetarse a lo dispuesto por el D.S. N° 977, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos.”

Lo mismo reitera el Reglamento de la ley N° 19749, en su artículo 4, que nos indica que “Para otorgar la patente, así como la autorización para funcionar en la casa habitación familiar, la Municipalidad no considerará las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales ni las autorizaciones que previamente deben otorgar las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes y que afecten a dicho inmueble, excepto las limitaciones o autorizaciones dispuestas en el decreto supremo N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos”.

Es claro, en consideración a estas dos normas, que al momento de otorgar la patente y durante el funcionamiento de la Microempresa Familiar, la Municipalidad no podrá aplicar al microempresario las normas relativas a la zonificación urbana de acuerdo al plano regulador correspondiente, como sí debe hacerlo con el resto de las empresas sujetas a patente comercial.

Como ya habíamos indicado, el Microempresario Familiar, realiza su emprendimiento en su propio hogar, no teniendo posibilidades iniciales de desarrollarlo en un lugar distinto por los costos que esto conlleva.

Por lo anterior, el inmueble, o las ampliaciones de éste, donde el microempresario desarrolla su actividad se emplazarán dentro de la zonificación que corresponde al uso de suelo residencial.

Criterio de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República, frente a las dudas en cuanto a la aplicación de las normas ya citadas, ha reiterado que, a las Microempresas Familiares, no se les aplican las normas generales referidas a zonificación.

Al respecto ha dicho que el “otorgamiento de una patente que ampare el funcionamiento de una Microempresa Familiar no está sujeta al cumplimiento de las normas de zonificación comercial o industrial contempladas en las ordenanzas municipales ni a las autorizaciones que previamente deben otorgar las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes, salvo las limitaciones o autorizaciones dispuestas en el dto 977/97 de salud, reglamento sanitario de los alimentos. Ello, porque si bien el art/26 del dl 3063/79 contempla como regla general en materia de patentes obligando a la verificación de las normas de zonificación y autorizaciones sanitarias u otras contempladas en la ley, en el caso de las microempresas familiares se estableció una excepción especial, con el objeto de facilitar la constitución de las mismas. Así, si el legislador dicta una normativa especial sobre

determinadas materias, expresando su intención de excluir a las microempresas de que se trata de la regulación de la ley general, no procede hacer prevalecer esta sobre aquella, dado que una ley especial supone un estudio expreso en cuanto a la materia que rige.”⁵¹

El Dictamen N° 10848/2009, ha sostenido: “Pues bien, cumple hacer presente que de los antecedentes de la historia de la referida ley N° 19.749, consta que ésta tiene por objeto facilitar la creación de Microempresas Familiares, liberándolas del cumplimiento de requisitos con el fin de procurarles una vía más expedita para la formalización de sus actividades, beneficiando así a quienes, contando con recursos limitados, ejerzan una actividad económica lícita, que no sea peligrosa, contaminante o molesta, exceptuándola de las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial y de algunas autorizaciones previas de tipo sanitario y otras que contemplen las leyes (aplica criterio contenido en dictamen N° 36.377, de 2004)⁵².”

Mismo criterio aplica en Dictamen N° 75.449 de 15 de diciembre de 2010, que indica que “[...] en mérito de lo expuesto, en la especie en la medida que se cumplan las condiciones que el ordenamiento jurídico prevé para el otorgamiento de la patente en comento, según la constatación que efectúe ese

⁵¹ Dictamen N° 3440, Contraloría General de la República, de fecha 28 de enero de 2003.

⁵² Dictamen N° 36.377, Contraloría General de la República, de fecha 19 de julio de 2004.

municipio, será procedente su tornamiento, sin que resulten aplicables las limitaciones de zonificación comercial existentes en el respectivo sector⁵³.

E.1.2 Permiso de construcción y recepción final de las obras.

Las empresas comunes, como requisito previo a la obtención de patente comercial definitiva, deben contar con el correspondiente permiso de construcción y recepción final de las obras. Sin ello, pueden acceder al otorgamiento de patente provisoria otorgada por el municipio correspondiente, la que les otorga la posibilidad de funcionar de forma inmediata, teniendo un plazo de 1 año desde el respectivo otorgamiento de esta patente para contar con la respectiva recepción final de las obras, según lo establece el artículo 26 de la ley de Rentas Municipales.

En cuanto a Microempresas Familiares, no existe la institución de la patente provisoria: ella siempre es definitiva, ya que no está sometida, como lo establece la ley N° 19.749, a las limitaciones y autorizaciones señaladas para el resto de las patentes comerciales.

⁵³ Dictamen N° 75.449, Contraloría General de la República, de fecha 15 de diciembre de 2010.

Por lo tanto, las Microempresas Familiares no están sujetas a la necesidad de obtener el respectivo permiso de construcción y consiguiente recepción definitiva de las obras, obteniendo de manera inmediata su patente definitiva.

Si bien en la actualidad no hay discusión con respecto a este punto, ello no siempre fue pacífico, ya que en los inicios de la vigencia de la ley, la Contraloría General de la República entendió que las Microempresas Familiares, al igual que el resto de las empresas sujetas a patente comercial, debían contar con permiso de construcción y recepción final de las obras, interpretación que estaba llevando a la ley N° 19749 a estar un paso de ser letra muerta.

El espíritu de la ley N° 19749, como consta en las actas de discusión de la misma⁵⁴, fue claramente facilitar el camino para que los microempresarios pudiesen formalizarse, excluyéndolas de las limitaciones aplicables a la generalidad de las empresas, tendiendo, de esta manera, la posibilidad de acceder a todas las ayudas que ofrecen las redes estatales.

Lo anterior se deduce de la simple lectura de la moción parlamentaria de los señores Senadores Jorge Lavandero, Mariano Ruiz-Esquide, Adolfo Zaldívar y Andrés Zaldívar, quienes en su párrafo final indican, luego de describir la

⁵⁴ Discusión en Sala Sesión 10, Legislatura 342 de fecha 12 de julio el año 2000 en Historia de la Ley N° 19.749. [en línea]. <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf>> [consulta: 20 mayo 2014] pág. 19

precaria situación en la que se veían envueltos los Microempresarios Familiares chilenos, que “Para ello venimos en proponer una modificación de las exigencias sanitarias, de zonificación y de construcción, pues parece absurdo que a estos microempresarios familiares se les pida condiciones que no cumplen si quiera sus propias viviendas.”⁵⁵

Como nos indica la historia de la ley N° 19749, la Microempresa Familiar generalmente surge en forma espontánea, en el propio hogar del empresario, como consecuencia de una especial habilidad suya o de un familiar cercano, y solo cuando tiene éxito y deseos de crecer, de obtener créditos, capacitación y asistencia en general, se presenta la necesidad de formalizar su acción. Es en ese momento cuando se constata que la microempresa no cumple con los requisitos exigidos por la legislación vigente y, lo que es más grave, de su absoluta imposibilidad de cumplirlos.⁵⁶

A fin de que se respetara el espíritu del legislador, se dirigió al ente Contralor el Senador Andrés Zaldívar Larraín, solicitando se reconsiderara el criterio en cuanto a exigir, a las Microempresas Familiares permiso de construcción y

⁵⁵ Historia de la Creación de la ley N° 19749. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf>> [Consulta 23 de junio de 2013].pág. 5

⁵⁶ Íd.

recepción final de las obras, alegando como fundamento que “las referidas unidades empresariales se rigen por un estatuto especial”⁵⁷.

En el Dictamen N° 2402 de 19 de mayo de 2005, la Contraloría respondió a la presentación del Senador Zaldívar ratificando en todas sus partes el Dictamen N° 51504 de 2003, en que había establecido que la recepción final de las obras constituía una exigencia plenamente vigente respecto de la Microempresa Familiar.

E.1.3 Nacimiento de la ley N° 20.031.

Debido a la insistencia de la Contraloría en cuanto a mantener, como requisito para la obtención de la patente de Microempresa Familiar, la recepción final de las obras del recinto en que se desarrollaría la actividad microempresarial, aplicándoles plenamente el artículo 145 del Decreto N° 458 “Ley General de Urbanismo y Construcciones”, el legislador, zanjando el tema, aprobó el texto de la ley N° 20.031 de julio de 2005.

La ley N° 20.031, que “interpreta el artículo 26 del Decreto ley N° 3063, de 1979, con el propósito de facilitar el funcionamiento de microempresas familiares”, establece en su artículo único lo que sigue:

⁵⁷ Dictamen N° 24012, Contraloría General de la República, de 19 de mayo de 2005.

“Declárase que, entre las autorizaciones que las Microempresas Familiares deben obtener de acuerdo al artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo único de la ley N° 19.749, para los efectos de obtener una patente municipal, no se incluye ni se ha debido incluir previamente el permiso de construcción ni la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro.”.

Con la dictación de esta ley, se aclaró el sentido de la ley N° 19.749, excluyendo expresamente a las Microempresas Familiares de los requisitos de permiso de construcción y recepción final de las obras para la obtención y mantención de su patente municipal.

Con esto, se puso fin a la institución de las patentes provisorias de Microempresa Familiar que había sido creada por el ente contralor, debiendo ser otorgada, siempre, patente definitiva de Microempresa Familiar, por el municipio correspondiente, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley N° 19.749.

Criterio de la Contraloría General de la República.

El criterio actual del ente contralor, luego de la dictación de la ley N° 20.031, es excluir a las Microempresas Familiares de los trámites de permiso de construcción y recepción final de las obras.

Un ejemplo del nuevo y actual criterio es el reflejado en el Dictamen N° 1289 de 2009⁵⁸ que indica que “al efecto cabe anotar que el artículo único de la ley N° 20.031, aclaró la mencionada disposición en el sentido que, entre las autorizaciones que las microempresas familiares deben obtener de acuerdo al artículo 26 de la ley de Rentas Municipales, para los efectos de obtener una patente municipal, no se incluye ni se ha debido incluir previamente el permiso de construcción ni la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro.

En atención a lo anterior, es dable señalar que, en la medida que las patentes municipales de que se trata sean solicitadas por Microempresas Familiares, de acuerdo a lo dispuesto en el referido artículo 26, no resulta procedente exigir, en lo que interesa, la recepción definitiva del inmueble en que

⁵⁸ Dictamen N° 1.289, Contraloría General de la República, de 9 de enero de 2009.

se encuentra instalado el respectivo establecimiento comercial para efectos de otorgar una patente municipal definitiva⁵⁹.

E.2 Aspecto tributario.

E.2.1 Inicio de actividades.

Las Microempresas Familiares, así como todas las empresas, están obligadas a realizar los trámites de inicios de actividades y de timbraje de documentos.

En esta materia se aplica la circular N° 60 del 18 de octubre de 2002, del Servicio de Impuestos Internos que establece “Normas sobre creación y tributación de microempresas familiares definidas en el artículo 26 del D.L N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales”, modificado en lo pertinente por la Circular N° 31 de 1 de junio de 2007 que “Regula la forma de cumplir con las obligaciones de solicitar la inscripción en el registro de Rol Único Tributario y de dar aviso de inicio de actividades⁶⁰”.

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Circular N° 31 del 01 de junio de 2007 [en línea] < <http://www.sii.cl/documentos/circulares/2007/circu31.htm> > [Consulta 20 de mayo de 2014]

Establece esta circular en su considerando 2.- “Que, las facilidades que otorga la ley citada a estos contribuyentes, no los exime del aviso de inicio de actividades que deben dar al Servicio de Impuestos Internos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Tributario, dentro de los dos meses siguientes a aquel en que inicien sus actividades, si realizan negocios o labores susceptibles de producir rentas gravadas en la primera y segunda categorías a que se refieren los números 1°, letras a) y b), 3°, 4° y 5° de los artículos 20 y 42 N° 2° y 48 de la ley sobre Impuesto a la Renta”.

El Servicio de Impuestos Internos, teniendo presente lo dicho anteriormente, y con el fin de interpretar la ley N° 19.749, establece en el considerando 3.- de la Circular N° 60 un inicio de actividades simplificados para el caso de las Microempresas Familiares, el que pasamos a explicar a continuación.

En primer término, hay que distinguir aquellas Microempresas Familiares que inician sus actividades por primera vez de, aquellas personas que habiendo obtenido su patente de Microempresa Familiar, hubiesen iniciado actividades en el tiempo anterior.

E.2.1.1 Microempresa Familiar sin inicio de actividades previo.

En primer lugar, el microempresario debe concurrir a la Municipalidad respectiva, donde obtendrá y deberá presentar el “Formulario de Inscripción, Declaración Jurada y Declaración de Inicio de Actividades”, junto a un funcionario municipal. Con éste quedará inscrito en el registro municipal de Microempresarios Familiares.

Luego del trámite municipal, el microempresario deberá dirigirse a la Unidad del Servicio de Impuestos Internos correspondiente a su domicilio, para efectos de obtener su RUT y realizar su Inicio de Actividades, para lo que deberá contar la copia-contribuyente y copia SII del “Formulario de Inscripción, Declaración Jurada y Declaración de Inicio de Actividades visados por el municipio respectivo”.

E.2.1.2 Microempresa Familiar con inicio de actividades previo y su inscripción se deba a la necesidad de regularizar su situación con otros servicios o con el mismo Municipio.

El microempresario no debe hacer un nuevo Inicio de Actividades, situación que deberá indicar en el recuadro correspondiente del formulario de inscripción, en la Municipalidad respectiva.

No es necesario que el microempresario, al haber iniciado actividades con anterioridad a constituirse como microempresa familiar, se dirija al nuevamente al SII.

Sólo en caso de cambio de domicilio, o de giro, lo que debe informar en el “Formulario de Inscripción, Declaración Jurada y Declaración de Inicio de Actividades”, debe dirigirse a la Unidad del Servicio de Impuestos Internos correspondiente a su domicilio, para lo que deberá contar con la copia-contribuyente y copia SII del “Formulario de Inscripción, Declaración Jurada y Declaración de Inicio de Actividades” visados por el municipio respectivo, haciendo las veces de aviso de actualización y modificación de datos.

E.2.1.3 Timbraje de documentos.

Para ambos casos y según lo establece el SII, las Microempresas Familiares que den aviso de inicio de actividades mediante el procedimiento simplificado descrito, o que actualicen sus datos de igual forma y sólo producirán bienes o servicios para consumidores finales, quedarán también autorizados de inmediato, para timbrar libros de contabilidad y boletas de ventas y servicios, mediante el procedimiento común para estos casos.

No obstante, el microempresario que efectúe ventas para terceros intermediarios y necesita emitir documentos que den derecho a crédito fiscal de IVA (facturas, notas de crédito ó notas de débito) o guías de despacho, deberá someterse al procedimiento normal de verificación de actividades, para la autorización del timbraje de dichos documentos.

E.2.2 Tributación.

Las Microempresas Familiares deben someterse a las reglas generales establecidas para todas las empresas, no existiendo para ellas normas especiales.

E.2.2.1 Trabajos realizados por encargos de terceros.

Según lo establecido en la N° 19.749, los trabajos que se ejecuten por las Microempresas Familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga.

Se entenderá por "terceros", a otros contribuyentes, vendedores o prestadores de servicios, según la definición del artículo 2° del D.L. 825, de 1974⁶¹.

Lo anterior implica que, por disposición de la propia ley, no se configura una prestación entre el microempresario familiar y quien le encarga un trabajo, no existiendo entre ambos ni una venta ni una prestación de servicios, por lo que, consecencialmente, no se generan los impuestos que gravan este tipo de operaciones⁶².

E.3 Aspecto laboral.

En este punto tampoco existen diferencias entre las Microempresas Familiares y el resto de las empresas, ya que siempre que se configure una relación laboral, ésta deberá someterse a las disposiciones contempladas en el Código del Trabajo y a toda la legislación laboral existente.

Es muy importante recalcar que, en el ámbito de este tipo de microempresas, es muy común que se produzca la institución de las sociedades

⁶¹ Servicio de Impuestos Internos, Circular N°60, de 18 de octubre de 2002, "Normas sobre Creación y tributación de Microempresas Familiares definidas en el artículo 26 del D.L. N° 3063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

⁶² Id.

de hecho, donde no se configura la relación de subordinación y dependencia requeridas para que entre en juego la legislación laboral vigente.

Destacamos acá la aclaración hecha por La Dirección del Trabajo, mediante ORD. N° 174/2, de fecha 14 de enero de 2005, con respecto al alcance de la expresión "para todos los efectos legales" contenida en el artículo 26 bis del Decreto Ley N° 3.063.

Indica este artículo que "Los trabajos que se ejecuten por las microempresas familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga".

La norma en comento había provocado dudas en cuanto a "si dicha disposición legal incluye la legislación laboral y, de ser efectivo, correspondería al mandante encargarse de efectuar las cotizaciones previsionales de la empresa familiar, esto es, trabajadores familiares y de hasta los cinco trabajadores extraños a la familia, y en el mismo evento, sería el mandante el obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger la vida y salud de los trabajadores y mantener las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en el trabajo y prevenir accidentes y enfermedades profesionales, en los

términos establecidos por los artículos 184 y siguientes del Código del Trabajo”⁶³.

La Dirección del Trabajo zanjó el tema indicando que “aparece que el artículo 26 bis del decreto ley N° 3.063 está concebido en relación con la materia que regula el citado cuerpo legal, esto es, sobre Rentas Municipales, de manera que la expresión "para todos los efectos legales" que contiene dicha norma, no se refiere ni alcanza a los aspectos laborales, como lo sugiere el funcionario que ocurre, sino que se proyecta a los efectos tributarios y trámites de constitución de las demás empresas y autorizaciones municipales, como se confirma con la aplicación a esas empresas de los artículos 22 y 84 del D.L. N° 824, de 1.974, ley sobre Impuesto a la Renta, y artículos 29 y siguientes del D.L. N° 825, de 1.974, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, respectivamente”⁶⁴.

De esta manera, los trabajos que se ejecuten por las Microempresas Familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga sólo en el ámbito de la ley de la Renta, no así en materia laboral, donde se seguirán las reglas generales, estando los Microempresarios Familiares encargados de las

⁶³ ORD. N° 174/2. Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile.14 de enero de 2005.

⁶⁴ Id.

cotizaciones previsionales de la Microempresa Familiar y de respetar y cumplir toda la normativa laboral vigente.

E.4 Aspectos sanitarios.

E.4.1 Autorizaciones sanitarias.

Con el objetivo de respetar el espíritu de la ley N° 19.749, que facilita la creación de Microempresas Familiares, el Ministerio de Salud dicta la Circular N° 15 AF 32, que establece el “Procedimiento para la implementación de la ley sobre microempresas familiares y su reglamento”.

En el cuerpo de la Circular se establece que “El espíritu de la ley es el de facilitar la creación y regularización de las Microempresas Familiares, a través de la adaptación de la normativa sanitaria vigente en relación con las limitaciones de tipo estructurales que pueda presentar la casa habitación donde se desarrollará la actividad comercial. En este sentido, entonces, se hace necesario unificar criterios de fiscalización, por parte de los Servicios de Salud, teniendo presente la definición y las características particulares de las microempresas familiares”.

Lo anterior, “no significa en modo alguno que la actividad de la microempresa familiar quede exenta de cumplir con el resto de la normativa

sanitaria y menos aún, que se deba dejar libre de toda fiscalización a estas actividades por parte de los Servicios de Salud⁶⁵.

Por lo tanto, todos los establecimientos acogidos al régimen de Microempresa Familiar, cualquiera sea su rubro, deberán cumplir con lo establecido en el Reglamento Sanitario de los Alimentos⁶⁶, obteniendo las autorizaciones sanitarias⁶⁷ correspondientes.

Si la Microempresa Familiar, produce o manipula alimentos, quedará sujeta al Reglamento respectivo, debiendo obtener su permiso sanitario correspondiente.

⁶⁵ Microempresa Familiar, recopilación de normas legales, instructivos y antecedentes en general, realizados por el Abogado Gabriel Concuera Perez, asesor de la división desarrollo productivo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2007 [en línea] < http://www.islademaipo.cl/trans/doculeyes/Normas_sobre_Microempresa_Familiar.pdf>, pág. 19. [Consulta 20 de mayo de 2014]

⁶⁶ Circular N° 15AF 32 de 16 de octubre de 2002, del Ministerio de Salud, que establece el "Procedimiento para la implementación de la ley sobre microempresas familiares y su reglamento"

⁶⁷ Resolución Exenta N° 576, del 20 de abril de 2004, que "Modifica Arancel de Prestaciones de Salud Ambiental".

En dicha resolución se establece que "Respecto de los locales en que funcionen las microempresas familiares definidas en el artículo 26 del Decreto Ley 3.063 de 1979, el Arancel será la suma de \$15.000 por concepto de valor base, cualquiera que sea la clase o tipo de establecimiento, más un 0,5% aplicado sobre el capital inicial declarado en el Servicio de Salud. Sin embargo, las Microempresas Familiares cuyo capital declarado sea igual o inferior a 60 Unidades de Fomento, sólo pagarán el expresado valor base de \$15.000".

Otro caso en que se va a requerir la intervención del organismo de salud, es aquel en que existan dudas sobre si la actividad que realizará el microempresario es de aquellas inofensivas.

E.4.2 Forma de aplicación del reglamento de los alimentos.

Los criterios a seguir, entonces, por la autoridad sanitaria, tratándose de la fiscalización de las Microempresas Familiares, con el fin de otorgar la respectiva Resolución Sanitaria, y establecidos en la Circular son los siguientes:

- En aquellos casos en que la actividad productiva de la Microempresa Familiar considere la elaboración de alimentos en la cocina de la casa habitación, este lugar deberá necesariamente estar físicamente separado del exterior y del resto de la casa habitación, y las ventanas deberán contar con mallas protectoras que aíslen la cocina del exterior.

- Tanto las superficies de trabajo, como los pisos y paredes, deberán ser capaces de soportar procedimientos de limpieza e higienización frecuente y en consecuencia estarán construidas de materiales impermeables, lavables y no absorbentes, tales como: linóleos, fléxit, cerámicas, baldosas, etc.

- Deberán contar con agua potable corriente y el correspondiente sistema de evacuación de aguas servidas.

- Cuando se considere la utilización del servicio higiénico de la casa en que funciona la Microempresa Familiar, como servicio higiénico del personal que labora en ella, éste se considerará como suficiente para dar cumplimiento al artículo 32 del Reglamento Sanitario de los Alimentos, siempre que cuente con dotación de artefactos y condiciones estructurales y de funcionamiento adecuadas.

- Para los efectos de la autorización sanitaria, la solicitud del interesado deberá señalar claramente cuáles partes de la casa habitación serán parte a la vez del establecimiento de alimentos, lo que se consignará en un plano o croquis de planta. De este modo la autoridad sanitaria podrá conocer de antemano qué lugares de la casa deberán ser inspeccionados y controlados.

En efecto, a pesar de ser necesario, como indicábamos, el permiso sanitario previo a la obtención de la patente de Microempresa Familiar, los criterios para su otorgamiento por parte de la Autoridad Sanitaria, se adecuan a la realidad de lo que es una empresa familiar, principalmente al hecho de que esta actividad se realiza en la casa habitación familiar.

E.4.3 Actividad necesita ayuda para establecer si puede ser tipificada como inofensiva para acogerse a la ley de microempresas familiares.

La ley N° 19.749, señala que “La microempresa familiar señalada en el inciso segundo podrá desarrollar cualquier actividad económica lícita, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas”.

Continúa la ley indicando, “Para acogerse a los beneficios señalados, a los contemplados en los artículos 22 y 84 del D.L. N° 824, de 1974, Ley sobre Impuesto a la Renta, en los artículos 29 y siguientes del D.L. N° 825, de 1974, ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, y demás que favorezcan a la microempresa, el interesado deberá inscribirse en la Municipalidad respectiva y acompañará una declaración jurada en la que afirme que es legítimo ocupante de la vivienda en que se desarrollará la actividad empresarial y que su actividad no produce contaminación. Si la vivienda es una unidad de un condominio, deberá contar con la autorización del Comité de Administración respectivo.”.

Por lo tanto, para poder constituirse como microempresa familiar, la actividad que realice el microempresario debe ser de aquellas consideradas como inofensivas, siendo éstas aquellas que no causan daños ni molestias a la comunidad, a las personas o al entorno; y además controla y neutraliza los

efectos del proceso productivo o de acopio dentro de las instalaciones de la casa habitación.⁶⁸

En la Circular Ordinaria N° 118, DDU (División de Desarrollo Urbano) 116 sobre aplicación de ley N° 19.749, de Microempresas Familiares, de fecha 9 de junio de 2003, correspondiente al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, se incluye el anexo con las actividades categorizadas como inofensivas.

No se trata de un listado taxativo, por lo que frente a actividades que no se encuentren en ella, corresponderá a la autoridad sanitaria indicar, si en definitiva, nos encontramos frente a una actividad inofensiva, de aquellas, que pueden optar a la obtención de patente de microempresa familiar.

Así las cosas, tenemos los siguientes tipos de Microempresas Familiares que pueden acogerse a la ley N° 19.749⁶⁹.

- a. Microempresas Familiares inofensivas que pueden acogerse a la ley, como las agencias de viajes, bazares y boutiques.

⁶⁸ Microempresa Familiar. Normas legales, instructivos. Cartilla de Capacitación. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 2007, pág. 48.

⁶⁹ Id.

b. Microempresas Familiares inofensivas que requieren autorización sanitaria previa para alimentos, como carnicerías y empacadoras de carnes, fiambrerías o rotiserías, pescaderías, cocinerías, cafeterías y salones de té.

c. Microempresas Familiares que requieren autorización sanitaria para alimentos, más una auto-calificación de inofensiva como las fábricas de cocinas, Fábricas de chocolates, fábricas de pasteles y tortas.

d. Microempresas Familiares que requieren autorización, permiso, inscripción o certificado sanitario o de otro servicio para acogerse a la ley como botillerías, establecimientos con expendio de bebidas alcohólicas, ferreterías, vulcanizaciones.

Dentro de las actividades que por ser contaminantes, molestas y peligrosas, no pueden acceder a obtener una patente de Microempresa Familiar se cuentan los cementerios y crematorios particulares, fabricación de aceites industriales, reciclaje de papeles y cartones, fabricación de neumáticos y baterías.

En caso de que la Municipalidad rechace el otorgamiento de patente a actividades que se encuentran en el listado confeccionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el afectado podrá dirigirse a la autoridad correspondiente, ya sea Contraloría General de la República o Tribunales de Justicia, para que califiquen el actuar municipal.

Lo mismo en caso de que sea calificada como contaminante una actividad que no se encuentre expresamente indicada en el listado confeccionado por el Ministerio de Urbanismo y Construcciones.

CAPÍTULO III: LA ADMINISTRACIÓN Y LA MICROEMPRESA FAMILIAR

A. LAS MICROEMPRESAS FAMILIARES Y EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA A TRAVÉS DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL.

El organismo de la administración que interviene principalmente en la creación y control de la actividad de la Microempresa Familiar son las Municipalidades, esto porque una de las principales funciones de las Municipalidades es la de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico⁷⁰ y son las encargadas de otorgar las respectivas patentes para desarrollar actividades económicas.

⁷⁰ Artículo 1°, Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: “Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. El artículo 3 letra c de dicha Ley Orgánica, señala que corresponderá a la Municipalidad, en base a sus funciones privativas, “La promoción del desarrollo comunitario”. Por su parte, el artículo 118 inc. 4 de la Constitución señala “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”

Pero la actividad de las Municipalidades con respecto a las Microempresas Familiares no se limita al hecho específico de su creación y tramitación, pues, se les encarga, además, la promoción de la Microempresa Familiar, según se desprende de los conceptos de “desarrollo”, “progreso”, “promoverán” y “asegurar” (la participación) que encontramos en la ley N° 18.695. Estos conceptos demandan o exigen claramente una actividad positiva por parte de las Municipalidades. La Constitución también las exhorta a actuar proactivamente en la búsqueda de este desarrollo económico para que los integrantes de la comuna alcancen un nivel de vida mejor. Es así, como se le impone al Estado a través de las Municipalidades una responsabilidad importantísima para que en el territorio municipal ellas cumplan con el rol de fomentar, promover, desarrollar y proteger a las Microempresas Familiares y no ahogarlas en su afán de emprender. Creemos respecto a este punto que ha faltado promoción por parte de las Municipalidades, toda vez que a casi 13 años de la promulgación de la ley 19.749 sobre microempresas familiares, no se haya dado la suficiente divulgación, promoción e incentivo de esta importante herramienta de desarrollo económico.

Respecto a la creación de Microempresas Familiares, la Municipalidad, será encargada, en una primera instancia, de corroborar la identidad del solicitante, como también de solicitarle que complete el formulario respectivo, que firme la

declaración jurada y presente los demás requisitos señalados precedentemente.

Corresponde también a la Municipalidad la determinación de cuando una actividad es contaminante, peligrosa o molesta según se desprende del dictamen de la Contraloría General de la República N° 10.848 de fecha 3 de marzo de 2009.

El espíritu de la ley N° 19.749 fue simplificar el procedimiento establecido para la creación de Microempresas Familiares, exigiendo sólo una declaración jurada para acreditar el cumplimiento de los pocos requisitos exigidos. Se confía en la buena fe del solicitante aun cuando nada asegura de que este pueda entregar datos falsos, pues de lo contrario, muy probablemente la formalización de estas pequeñas empresas perdería todo incentivo.

La entrega de datos falsos en la declaración jurada, una vez comprobadas por la autoridad administrativa, pueden no sólo llevar a la invalidación del acto que autorizó el desarrollo de la actividad sino también la persecución de responsabilidades civiles y penales, pues recordemos que si una persona realiza una declaración jurada falsa ante una autoridad, podría incurrir en el delito de perjurio del artículo 210 del código penal, si se comprueba que el juramento estaba establecido por la ley como una solemnidad propia de un acto

determinado.

Pero la Municipalidad, en su misión de promover el desarrollo económico de la comunidad, tanto mediante el otorgamiento o denegación de patentes sobre Microempresas Familiares u otro tipo de patentes, puede cometer errores, los que habilitarán a los particulares para solicitar protección a los Tribunales de Justicia y perseguir la responsabilidad civil emanada de éstos, en caso, eventualmente, de falta de servicio.

Los particulares pueden solicitar protección a su derecho a constituirse como Microempresas Familiares, mediante el reclamo de ilegalidad⁷¹, establecido en el artículo 151 de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades⁷². Así por

⁷¹ Este es consiste “un recurso contencioso-administrativo o acción que ejerce el particular ante el órgano jurisdiccional para que éste modifique o deje sin efecto una resolución ilegal”, en FERNANDEZ RICHARD, José. Op. cit., pág. 163.

⁷² El artículo 151 de la Ley N° 18.695 señala “ Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:

- a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones o desde el requerimiento de las omisiones;”
- b) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones”

ejemplo, corresponde su interposición cuando al solicitante, pese a cumplir con todos los requisitos que establece la ley, se le ha denegado una patente de Microempresa Familiar por un funcionario municipal, infringiendo la ley N° 19.749⁷³.

Otro medio es el recurso de protección⁷⁴ que constituye un arma eficaz y muy utilizada en este ámbito, según consta de la abundante interposición de este recurso por los particulares en defensa de sus actividades económicas frente a las Municipalidades.⁷⁵

⁷³ El recurso o reclamo de ilegalidad sólo procede por infracción de una ley propiamente tal y no respecto de normas de rango inferior (como Decretos, reglamentos, ordenanzas, instrucciones, etc.), por tanto es plenamente procedente respecto de la Ley de Microempresas Familiares, ya sea cuando exista una violación de esta ley propiamente tal o se ha incurrido en una omisión del acto ordenado por la ley.

⁷⁴ Establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y que procede en resguardo de las garantías del artículo 19 de la Carta Fundamental, entre ellas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica del artículo 19 N° 21, comprendiendo, por ende, a las actividades económicas lícitas que cumplan los requisitos legales de la ley de Microempresas Familiares.

⁷⁵ Así por ejemplo el recurso de protección N° 18.290 del año 2012 de la Corte de Apelaciones de Santiago, referida al caso específico de una Microempresa Familiar (y que mencionamos a continuación), como también otros casos en que se protege la garantía del artículo 19 N° 21 frente a las Municipalidades en Sentencia Rol N° 8734 del año 2013 de la Corte de Apelaciones de Temuco en autos caratulados "Quidel Rivera, Erwin con Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Villarrica", Sentencia Rol N° 30702 pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago en autos caratulados "Seppi Cartes Maria con Consejo municipal de Ñuñoa".

Otra vía utilizada es el recurso de amparo económico⁷⁶, que se encarga de proteger, ya de manera más específica, el derecho a emprender y la libertad de empresa del artículo 19 N° 21 de la Constitución⁷⁷. Este recurso, a diferencia del recurso de protección, se ha interpuesto en muchas menos ocasiones en contra de las Municipalidades para la protección de la garantía aludida y en muchas menos oportunidades para la protección específica de actividades económicas amparadas por la ley de Microempresa Familiar⁷⁸.

⁷⁶ Este recurso fue establecido por la ley N° 18.971 publicada en el Diario Oficial de fecha 10 de marzo de 1990, la que en su único artículo establece que cualquier persona podrá denunciar las infracciones cometidas en contra del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República. La Corte Suprema ha señalado que “este recurso ... tiene la finalidad de que un tribunal de justicia compruebe la existencia de alguna infracción a la garantía Constitucional de número 21 del artículo 19 de la Constitución Política de la República”...Señalando, además, que en ese caso particular “ la situación jurídica producida condujo a la vulneración del derecho del denunciante a desarrollar una actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, protegido por el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental; desde que al serle clausurado su establecimiento comercial de playa de estacionamiento, en los términos que se explicaron, se ha visto injustamente privado de ejercer dicha actividad” en Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 1557 de fecha 24 de mayo de 2006 en autos caratulados “Aguirre con Alcaldía de la Municipalidad de Santiago”.

⁷⁷ En la actualidad existe consenso de que “el objeto de esta acción es tutelar ambos incisos del N° 21 del artículo 19 de la Constitución, esto es, tanto la libertad económica como la limitación impuesta al Estado para desarrollar actividades empresariales...sin embargo a comienzos de la entrada en vigencia de la ley que lo instituyó, tanto la literatura especializada como los fallos de los Tribunales sostenían que el objeto de la tutela era solamente el inciso 2°”. En GONZALES G., Denis. Libertad Económica y su Protección Jurídica en la Constitución Chilena: un análisis a través de la jurisprudencia. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Derecho Universidad de Chile. 2001, pág. 256,257. A esto se debe, probablemente, su menor interposición.

⁷⁸ Es importante destacar, en este sentido, la sentencia Rol N° 3143 de Fecha 31 de julio de 2009 de la Corte de Apelaciones de Santiago en autos caratulados “Godoy Benavides con Ilustre Municipalidad de Santiago” donde el dueño de un local comercial que funcionaba con giro de taller mecánico, interpone un recurso de amparo económico en contra de la Municipalidad de Santiago por la clausura de su local.

Del artículo 152 de la ley N° 18.695⁷⁹, emana una fuente de responsabilidad para las Municipalidades. Este artículo consagra su responsabilidad civil extracontractual en forma expresa. La Administración municipal, al formar parte integrante de la Administración del Estado, le son plenamente aplicables los principios generales que la rigen, entre éstos el principio de la responsabilidad por los daños en que incurran como consecuencia de la falta de servicio en su actuar.

Desde esa perspectiva, la lesión antijurídica implica que exista un acto u omisión de origen municipal, emanado de un órgano de la administración local que cause daño y que el particular dañado no esté jurídicamente obligado a soportarlo⁸⁰. Así, por ejemplo, si se estima que un acto municipal tendiente a la clausura de una patente de Microempresa Familiar ha procedido con falta de servicio, produciendo daños al afectado, originaria para éste el derecho a que se le indemnizarán los perjuicios correspondientes.

En esa oportunidad, si bien se rechaza el recurso porque el requirente no cumplía con los requisitos para acogerse a los beneficios de la Microempresa Familiar, nos deja claro que es perfectamente procedente este recurso frente a las Municipalidades por vulneración de los derechos de la Microempresa Familiar como actividad amparada por el artículo 19 N° 21 de la Constitución. Así también (aunque no referido a la Microempresa Familiar) se ha pronunciado la Corte Suprema en sentencia Rol N° 1557 de fecha 24 de mayo de 2006 caratulados “Aguirre con Alcaldía de la Municipalidad de Santiago y otro”, y en Sentencia Rol N° 501 de fecha 1 de abril de 2009 pronunciada por el mismo tribunal.

⁷⁹ Señala este artículo “Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio”.

⁸⁰ FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio”, en Revista Chilena de Derecho, PUC, vol. 16 N°2, julio- agosto 1989, pág. 429 y ss.

B. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE MICROEMPRESA FAMILIAR.

B.1 Jurisprudencia judicial.

Son pocos los fallos que la jurisprudencia judicial ha dedicado al tema de la Microempresa Familiar y éstos han consistido, principalmente, en recursos de protección y recursos de ilegalidad interpuestos en contra de las Municipalidades en su negativa a autorizar determinadas actividades económicas bajo la figura de Microempresa Familiar.

Uno de éstos casos, fue el conocido por la primera sala de la Corte de Apelaciones de Santiago en recurso de protección N°12.890- 2012, interpuesto en contra del Alcalde de la Municipalidad de Quilicura, al decretar la clausura de un establecimiento de microempresarios de venta de carnes al por menor por “no contar con patente comercial, establecido en la ley de rentas”⁸¹, en circunstancias de que la actividad, desarrollada por un acceso distinto al acceso principal de la familia, pero dentro de la misma casa habitación familiar, estaba amparada por una patente de Microempresa Familiar. En esa oportunidad fue rechazado el Recurso de protección, con un voto disidente del Ministro Señor Cisternas, quien estuvo por acogerlo en análisis bajo la lógica de la Ley N° 19.749.

⁸¹ Decreto exento N° 668 de 5 de abril de 2012, de la Municipalidad de Quilicura.

Ulteriormente, la misma familia, al amparo de las mismas normas de la ley N° 19.749, solicitó a la Municipalidad complementar su patente de Microempresa Familiar en el sentido de reconocer todos los accesos de la casa habitación familiar, petición que fue rechazada, mediante Decreto Alcaldicio N° 1009/12, por la Municipalidad de Quilicura. Frente a esto se interpuso reclamo de ilegalidad N° 1145-2013, conocido esta vez por la Séptima sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, la que acogió el reclamo de ilegalidad en contra del referido Decreto y se declaró que la patente de Microempresa Familiar amparaba ambos accesos correspondientes al mismo inmueble, entre otros motivos, por lo expresado en el artículo 26 de la ley N° 3.063 modificado por la ley N° 19.749 y la ley 20.031, compartiendo el parecer de la Sra. Fiscal Judicial y poniéndose a tono con la unidad de criterio jurisprudencial expresados en los dictámenes de la Contraloría General de la República, en cuanto a que la casa habitación familiar en que puede ejercerse la actividad para la cual se otorga la patente de microempresa familiar, comprende la totalidad del inmueble que habita el microempresario, tanto el área construida para la habitación propiamente tal como el resto de las construcciones anexas a la misma.

B.2 Jurisprudencia administrativa. Dictámenes de la Contraloría General de la República respecto al cumplimiento de los requisitos para la creación de Microempresas Familiares.

B.2.1 Cumplimiento normativa de zonificación comercial e industrial, recepción definitiva del inmueble.

La obligatoriedad del cumplimiento del requisito de recepción definitiva del inmueble para la creación de Microempresas Familiares, ha sido, probablemente, una de los temas más contradictorios para la Contraloría General de la República en esta materia, según se indicó en apartados anteriores.

En una primera instancia, la Contraloría, interpretando la norma en base a una solicitud de pronunciamiento por parte de el Alcalde de Santiago, en Dictamen N°3440 con fecha 28 de enero de 2003, determina que la regla general en esta materia era que el otorgamiento de una patente estaba condicionado a la verificación de las normas relativas a zonificación y autorizaciones sanitarias u otras contempladas por otras leyes, y que el caso de las Microempresas Familiares constituye una excepción a dicha regla, prevista en forma expresa por el legislador, quien mediante una ley especial, expresa su intención de exceptuarlas de la regulación de la ley general. No era necesario

entonces, para la creación de Microempresas Familiares, el cumplimiento de las reglas de zonificación comercial e industrial.

Posteriormente con fecha 14 de noviembre de 2003, en dictamen N° 51.504⁸², la Contraloría determina que la recepción definitiva sí constituye una exigencia plenamente vigente para la creación de la Microempresa Familiar, basándose en la importancia que tendría el artículo 145 del DFL N° 458 de 1975, General de Urbanismo y Construcciones, que condiciona el uso de todo inmueble estableciendo que “ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva total o parcial”. En ese orden de ideas, no era posible siquiera determinar el carácter de “casa habitación familiar” sin antes cumplir con la citada norma, de modo tal que no cabe sostener que entre las limitaciones y autorizaciones que la ley exige a las Microempresas Familiares, se encuentre la relativa a la recepción definitiva de obras.

Esa línea argumentativa armonizaría con otros dictámenes emitidos por

⁸² A este dictamen se remite también la Contraloría para responder la presentación de la Municipalidad de Vallenar, respecto de si procede considerar la regulación jurídica sobre permisos de construcción y recepción de obras, para los efectos de definir si esa Municipalidad puede otorgar a los Microempresarios Familiares patentes provisionales, en dictamen N° 54.845 de fecha 2 de diciembre del año 2003. En el mismo sentido se pronuncia en su dictamen N° 19.052 del año 2004 al responder una presentación formulada por la Municipalidad de Talcahuano respecto a la posibilidad de trasladar una patente de depósito de bebidas alcohólicas a un establecimiento que, de acuerdo a la respectiva dirección de Obras Municipales, no cumplía con los permisos y recepción de obras.

dicho organismo de control en años anteriores y con el principio de no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Este dictamen de la Contraloría hizo necesario interpretar la ley N° 19.749 mediante otra ley, lo que derivó que con fecha 8 de julio de 2005 se publicara la ley N° 20.031⁸³, que zanja el tema, declarando de manera expresa que el permiso de construcción y la recepción definitiva no eran trámites previos necesarios para el otorgamiento de la patente de Microempresa Familiar.

A partir de entonces, la Contraloría mantiene la tesis de que para obtener una patente de Microempresa Familiar no se incluye ni se ha debido incluir el permiso de construcción ni la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar, haciendo referencia a la ley N° 20.031⁸⁴, terminando, de esta forma, con la institución de las patentes provisorias de Microempresa Familiar, ya que al estar exentas de estos requisitos previos, la patente

⁸³ Poco tiempo antes de la publicación y entrada en vigencia de esta ley, el Senador Andrés Zaldívar Larraín, autor de su moción parlamentaria, solicitó a la Contraloría la reconsideración del Dictamen N° 51.504 de 2003, la que mantuvo su postura, señalando haber actuado en pleno ejercicio de sus funciones dictaminadoras, a la luz del ordenamiento jurídico vigente en esa época.

⁸⁴ Dictamen N° 1289 de fecha 9 de enero de 2009, sobre consulta de Municipalidad de Cerro Navia acerca de la posibilidad de renovar patentes ubicados en terrenos sujetos a expropiación acogidos a las normas sobre Microempresas Familiares. En el mismo Sentido se pronuncia además en los dictámenes N°6469 de 2009, N° 10848 de 2009, N°26975 de 2009, N° 2652 de 2010, N° 16.867 de 2010, N° 22.985 de 2010, N° 33.570 de 2010, N° 12.985 de 2011, N° 41.523 de 2012, N°72.112 de 2012, N°14.921 de 2013, N°33.433 de 2013 y N°42.624 de 2013.

otorgada siempre será una patente definitiva.

B.2.2 Calidad de la Persona solicitante.

La problemática se ha centrado en determinar si puede una persona jurídica solicitar patente de Microempresa Familiar o si esta facultad sólo se reserva a las personas naturales.

En este sentido los representantes de la Asociación Gremial Unión de propietarios Artesanos y Pequeños Industriales solicitaron en el año 2004 un pronunciamiento a la Contraloría para definir si procede otorgar patente de microempresario familiar a una persona jurídica.

La Contraloría concluyó en mérito de lo expuesto en su dictamen⁸⁵, que no resultaba procedente que las Municipalidades otorgaran patentes de Microempresario Familiar a personas jurídicas, en primer lugar por la mención expresa que hace el reglamento de la ley N°19.749 Decreto 102 de 2002 del Ministerio de Hacienda en su artículo 2° donde establece que la Microempresa Familiar es una empresa, perteneciente a “una o más personas naturales” que residan en la casa habitación y en segundo lugar porque puede llegarse a la misma conclusión si se analiza la intención o espíritu- elemento de

⁸⁵ Dictamen N° 603 de fecha 8 de enero de 2004.

hermenéutica legal consagrado en el artículo 19, inciso segundo, del Código Civil-, manifestados tanto en los términos de dicha normativa como en la historia fidedigna de su establecimiento⁸⁶.

En efecto, la mayoría de los requisitos que tanto la ley como el reglamento exigen para acceder a los beneficios de las Microempresas Familiares, se encuentran referidos a personas naturales y vinculadas con las relaciones de familia, como cuando se refiere a que la actividad se ejerza en la “casa familiar” y que no laboren más de cinco trabajadores “extraños a la familia”, o que el interesado debe ser el “legítimo ocupante” de la vivienda , lo que implica un reconocimiento de que el microempresario familiar es una persona física.

En cuanto a la historia fidedigna del establecimiento de las normas legales en análisis, quedó de manifiesto que uno de los propósitos perseguidos por la nueva legislación era el reconocimiento y desarrollo de entidades de carácter informal instaladas en el hogar, que no tenían acceso a crédito ni a otras franquicias por tener sólo una existencia fáctica.

Posteriormente, en el año 2008, se solicita a la Contraloría un pronunciamiento para determinar si procede que una Empresa Individual de Responsabilidad Limitada obtenga una patente municipal bajo el amparo de las

⁸⁶ Ibidem.

normas que regulan a las Microempresas Familiares.

La Contraloría concluye que la intención planteada por el cuerpo legislativo al crear la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada fue, al igual que para las Microempresas Familiares, el beneficiar a pequeños empresarios en los problemas que enfrentan para emprender una actividad comercial, industrial o de otra naturaleza, por lo que, forzoso resulta concluir que ambas instituciones resultan plenamente compatibles⁸⁷.

A esto se suma lo manifestado por uno de los autores de la moción respectiva, el Senador Señor Sergio Fernández, en orden a que las disposiciones de la iniciativa- creación de las empresas individuales de responsabilidad limitada- son perfectamente compatibles con las de la ley N°19.749⁸⁸.

La Contraloría aclara a su vez, la supuesta contradicción que habría con el dictamen N° 603 de 2004, en donde precisó -en términos generales-, que no resultaba procedente que las Municipalidades otorguen patente de Microempresario Familiar a personas jurídicas, en razón de no haber analizado

⁸⁷ Dictamen N° 50.090 de fecha 24 de octubre de 2008.

⁸⁸ Informe de la Comisión de Economía recaído en el proyecto de ley, en tercer trámite, que autoriza el establecimiento de empresas individuales de responsabilidad limitada, sesión N° 25.

en específico, por ese oficio, los efectos de la ley N° 19.857 sobre Empresa Individual de Responsabilidad Limitada.

B.2.3 Casa habitación familiar.

La jurisprudencia administrativa dictada por la Contraloría ha sido clara al momento de denegar o solicitar la anulación de una patente de Microempresa Familiar cuando los solicitantes o contribuyentes no cumplen con el requisito de ejercer la actividad económica en la casa habitación familiar, pues así lo ha dejado manifiesto en los dictámenes N° 42.940⁸⁹ de 2008 y N° 53.984⁹⁰ de 2009.

Sobre el mismo punto se ha solicitado pronunciamiento a la Contraloría, sobre si es necesario, para el otorgamiento de una patente de Microempresa Familiar, que el interesado se encuentre habitando la propiedad con anterioridad a la solicitud respectiva, y si se puede obtener la aludida patente

⁸⁹ Dictamen en que la Contraloría ordena a la Municipalidad de San Bernardo a dejar sin efecto una patente de Microempresa Familiar otorgada a una contribuyente que ejercía su actividad en una construcción de material ligero emplazada en un espacio comunitario, donde si bien, era permitido el hecho de no cumplir con el requisito de recepción definitiva por encontrarse al amparo de una patente de Microempresa Familiar, tampoco cumplía con el requisito de ejercer su actividad en la casa habitación familiar, lo que motivo la decisión de la Contraloría.

⁹⁰ Dictamen en donde la Contraloría señala que se ajusta a derecho la revocación de una patente comercial de Microempresa Familiar de tapicería de automóviles por parte de la Municipalidad de Quinta Normal, tras comprobarse por informe del Jefe del Departamento de Fiscalización de dicha entidad edilicia, que el contribuyente no vivía en el lugar señalado como casa habitación familiar.

cuando consta en el contrato de arrendamiento, que el inmueble en el que se pretende ejercer la actividad pertinente, se ha arrendado solo parcialmente.

En cuanto al primer punto la Contraloría en su Dictamen N° 57.193 de 2009, estima que es necesario, al tenor de la normativa, que la propiedad deba estar arrendada con anterioridad. Respecto del segundo punto la Contraloría señaló que no constituye un obstáculo para el otorgamiento de la patente en comento, en la medida que la parte del inmueble que se ha arrendado tenga el carácter de casa habitación familiar del interesado.

Otro problema de interpretación surgido a propósito de la casa habitación familiar es el resuelto por la Contraloría en su Dictamen N° 1.541 de 2012, por reclamo de una contribuyente ante la Municipalidad de Quilicura por el cobro de servicio de aseo de su propiedad en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010, en circunstancias de que ya habían sido pagados en la patente que se le otorgara a su marido para el desarrollo de una actividad de Microempresa Familiar que ambos realizaban en la casa habitación común.

La Contraloría determinó que ese cobro no se ajustaba a derecho, puesto que tanto la casa habitación como el lugar de desarrollo de las actividades constituía sólo una unidad habitacional y el derecho de aseo respondía a la contraprestación del servicio que efectuaba la Municipalidad por la extracción

de basura desde una vivienda, de manera que de haber sido enterados por segunda vez los derechos que se trata corresponde a la Municipalidad la devolución de lo que se hubiere pagado en exceso. La Contraloría instó a la Municipalidad a adoptar las medidas tendientes a regularizar la situación planteada en la especie.

Similar situación motivo un reclamo dirigido a la Contraloría en contra de la Municipalidad de Melipilla, quien se negaba a otorgar una patente de Microempresa Familiar a una contribuyente por el no pago de una patente de bazar y almacén, ejercida con anterioridad en el mismo domicilio. En el dictamen N° 49.362 de 2012 la Contraloría determinó que de acuerdo al artículo 26 de la ley N° 3.063 de 1979, los municipios se encuentran en la obligación de otorgar patente en forma inmediata una vez cumplidos todos los requisitos exigidos por la normativa, considerando además, que un establecimiento comercial, giro o negocio, constituye, en el contexto de la normativa ya aludida, una universalidad que posee una individualidad propia e independiente de los elementos materiales e inmateriales que lo componen, uno de los cuales es el local o espacio físico en el que aquel funciona.

Concluyendo, podemos afirmar que, en general, la interpretación de las normas sobre los requisitos exigidos para la creación de Microempresas Familiares, por parte de la Contraloría han mantenido cierta unidad, debiendo

otorgarse siempre las referidas patentes cuando se cumplan los requisitos legales sin que exista la posibilidad de denegación a priori por cualquier normativa que no sea la legal vigente.

Así queda manifiesto, por ejemplo, en los dictámenes N° 42.624⁹¹ de 2013 y N° 12.985 de 2011, donde las Municipalidades de Colina y Talagante, respectivamente, deniegan el otorgamiento de patentes de Microempresa Familiar de expendio de bebidas alcohólicas, por acuerdo previo sus consejos municipales, cuestión que no se ajustaba a derecho, según el criterio expresado por la Contraloría.

B.3 Actividades susceptibles de ser desarrolladas bajo el amparo de la normativa sobre Microempresa Familiar.

Una gran parte de los Dictámenes dictados por la Contraloría General de la República, relacionados con la Institución objeto de nuestro estudio, han tenido por objeto determinar, en base a las consultas de particulares, si cierta o determinada actividad es apta para ser realizada bajo el alero de las normas sobre Microempresa Familiar, por lo que dedicamos un estudio especial a su tratamiento.

⁹¹ En cuyo dictamen la Contraloría ordena adoptar las medidas necesarias a la Municipalidad de Colina por la denegación a priori, en dos oportunidades, de una patente de depósito de bebidas alcohólicas por medio de un acuerdo del concejo municipal.

B.3.1 Actividad de expendio y elaboración de bebidas alcohólicas.

La primera solicitud de pronunciamiento a la Contraloría para determinar si una persona podía acogerse a la ley N° 19.749 para desarrollar su actividad de expendio de bebidas alcohólicas, se resuelve a través del Dictamen N° 17.363 del año 2004.

En el citado Dictamen, la Contraloría, atendiendo la normativa vigente compuesta por el artículo 26 del DL N°3.063 de 1979, la ley N° 19.749, el artículo 2 del Decreto N° 102 de 2002 que reglamenta la normativa sobre Microempresa Familiar y el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental, no advierte obstáculos que impidan incluir entre las actividades que pueden realizarse dentro de la modalidad de Microempresas Familiares, las relativas al expendio de bebidas alcohólicas.

El siguiente año, la Municipalidad de Valparaíso consulta acerca de la procedencia de incluir el expendio de bebidas alcohólicas entre las actividades a desarrollar por las Microempresas Familiares, advirtiendo esta vez, la antinomia producida entre la letra a) del inciso 2° del artículo 26 de la ley N° 3.063 (que señala que la actividad económica se debe ejercer en la casa

habitación familiar) y el artículo 14 de la ley N° 19.925⁹² sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, pues según esta Municipalidad esa norma “prohíbe expresamente que el establecimiento funcione en la casa habitación del comerciante”, haciendo inaplicable la institución de la Microempresa Familiar a la actividad de expendio de bebidas alcohólicas.

La Contraloría expone que el concepto que nos entrega el artículo 5 del Reglamento sobre Microempresa Familiar, que define “Casa habitación familiar” es amplio y comprensivo de la totalidad del inmueble que habita el microempresario, esto es, tanto el área construida para habitación propiamente tal como el resto de construcciones anexas a la misma.

Sostiene, además, que el artículo 14 de la ley N° 19.925 no es una norma prohibitiva, sino que impone una exigencia, requisito o condición relativa al acceso de tales establecimientos cuando ellos se ubican en una casa habitación. Por tanto cabe concluir, que dicha norma no impide que esa actividad pueda desarrollarse al amparo de la normativa de la Microempresa Familiar.

Desde ese entonces la Contraloría se ha pronunciado favorablemente al

⁹² Señala este artículo: “Todos los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, a excepción de hoteles y casas de pensión, deben estar absolutamente independientes de la casa habitación del comerciante o de cualquiera otra persona”.

otorgamiento de patentes de Microempresa Familiar para el desarrollo de expendio y fabricación de bebidas alcohólicas, una vez cumplidos los requisitos adicionales que impone la normativa y complementando con el requisito adicional que exige artículo 14 de la ley N° 19.925 de que el acceso al establecimiento debe ser independiente al de la vivienda propiamente tal, de manera que no exista conexión con ésta ni con el resto de las construcciones anexas a la misma, o los demás espacios del inmueble como jardín y antejardín⁹³.

B.3.2 Actividad correspondiente al giro de talleres mecánicos

La Contraloría ha entendido que la actividad realizada por talleres mecánicos es susceptible de desarrollarse bajo el amparo de la Microempresa Familiar⁹⁴, determinación que deduce del inciso 4° del artículo 26 del Decreto Ley N° 3.063, que establece que podrá desarrollarse cualquier actividad lícita, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas, siempre y cuando se cumplan con los demás requisitos de la Microempresa Familiar y la actividad sólo se ejecute dentro de la casa habitación familiar, quedando excluido su

⁹³ Así ha resuelto la Contraloría en los dictámenes N° 44.440 del 23 de septiembre de 2008; N°33.433 de fecha 5 de mayo de 2013; N° 42.624 de fecha 3 de julio de 2013 y N° 16.867 de fecha 31 de marzo de 2010 donde la Contraloría sostiene que, cumpliendo los requisitos correspondientes, es posible el otorgamiento de patente de Microempresa Familiar para la elaboración de Cerveza artesanal.

⁹⁴ Dictamen N° 6.469 de fecha 10 de noviembre de 2009; Dictamen N°26.975 de fecha 25 de mayo de 2009.

ejercicio en otros lugares o en la vía pública, ya que ello excedería los márgenes del inmueble, exigencias que le corresponde verificar a la administración activa, a través de los mecanismos de fiscalización que la ley ha proporcionado.

B.3.3 Actividades educacionales

La Contraloría ha sido consultada en dos oportunidades sobre la verosimilitud de desarrollar actividades de tipo educacional, bajo las garantías de las Microempresas Familiares, considerándose inadmisibles en ambas ocasiones.

La primera de ellas en su Dictamen N° 15.301 de 2006 donde declara improcedente (en forma general), de acuerdo a lo expresado por la JUNJI, el desarrollo de Jardines infantiles.

En segundo lugar, de acuerdo a lo expresado en su Dictamen N°2.652⁹⁵, donde se solicita a este organismo un pronunciamiento para determinar si la actividad de colegio especializado en trastornos del lenguaje, que accedería a subvención estatal, puede ser realizada bajo el amparo de la normativa relativa a la Microempresa Familiar.

⁹⁵ Dictamen de la Contraloría General de la República de fecha 15 de enero de 2010.

En esta oportunidad si bien rechaza (sólo para el caso planteado) dado lo informado por la Municipalidad de La Florida, en orden a que la unidad habitacional en la que se pretende desarrollar la actividad sería distinta de aquella que constituiría la vivienda del microempresario (no cumpliéndose uno de los requisitos específicos por el citado artículo 26), la Contraloría declara que: “la obtención de una patente municipal como la consultada para el desarrollo de una actividad relativa al funcionamiento de una escuela de lenguaje -que no es peligrosa, contaminante o molesta-, sólo supone el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios previstos en la normativa especial sobre Microempresarios Familiares, de manera que en la medida que ellos se verifique, será factible tal autorización”.

B.3.4 Otras actividades consultadas

Para concluir cabe mencionar ciertas actividades (menos consultadas) que la Contraloría ha validado para acogerse a la ley N° 19.749.

Es así como la Contraloría en su dictamen N° 58.379 de 2008 validó el otorgamiento de la Municipalidad de Machalí, de patente de Microempresa Familiar para el desarrollo de la actividad comercial correspondiente al giro de un centro de estética integral, o la autorización para desarrollar el giro de consignación de vehículos en un sector cuyo uso no era conciliable con esa

actividad en su dictamen N° 75.449 de 2012, previa solicitud de pronunciamiento por la Municipalidad de La Reina.

Por lo general, el cumplimiento de la normativa de Microempresa Familiar y la verificación de que la actividad económica a desarrollar sea lícita, no peligrosa, contaminante o molesta- salvo ciertos casos especiales-, ha sido suficiente para que la Contraloría avale su desarrollo por medio este particular tipo de empresa, muy requerida por quienes en su afán de surgir, buscan en ella una manera accesible y poco engorrosa de materializar su emprendimiento.

CONCLUSIONES

La Constitución Política de la República de 1980 instaura una nueva concepción de la relación entre Estado y sociedad a través del principio de la servicialidad, representado en la máxima: “El Estado está al servicio de la persona humana”. El legislador encomienda al Estado y sus organismos (entiéndase Administración Pública) la finalidad de promocionar el bien común, entendido como aquellas “condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”

En esta búsqueda del bien común y conformación social (conceptos que comprenden entre otros, el progreso económico, social y cultural) el Estado servicial sugiere un mandato de actuación e intervención en beneficio de este desarrollo económico y que tiene como límites el respeto a los derechos, garantías y principios que la Constitución establece y, por otro lado, el sistema económico imperante.

Estos derechos y garantías establecidos en la Constitución son llamados también derechos subjetivos públicos económicos y conforman a su vez el

llamado Orden Público Económico, los que perfilan la intervención del Estado en materia económica y son, principalmente:

La libertad de las personas y, específicamente la libertad de empresa que establece el artículo 19 N° 21 de la Constitución; la igualdad ante la ley o igualdad de trato del artículo 19 N° 22 que asegura la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica; la libre apropiabilidad de bienes del artículo 19 N° 23 y el derecho de propiedad sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales del artículo 19 N° 24 de la Constitución, todas garantías que si son analizadas en conjunto dan cuenta de un orden superior económico que debe informar todo el análisis económico Constitucional.

Dentro de la variedad de medidas disponibles para lograr esta intervención encontramos a la actividad de fomento económico, la que destaca como una alternativa útil y conveniente porque es capaz de motivar y guiar el interés particular en pos del desarrollo, sin desconocer la libertad de que gozan los particulares.

Una manifestación de esta actividad económica de fomento la encontramos con la ley N° 19.749 sobre Microempresas Familiares, la que sin imponer una

determinada conducta, logra estimular a pequeños Microempresarios a iniciar y formalizar su emprendimiento, pero que además cuenta con la ventaja de ser perfectamente compatible con el principio de no discriminación arbitraria por parte del Estado en materia económica, la protección del mercado, la libre competencia y en general, todos aquellos derechos subjetivos económicos que en nuestra Carta Fundamental conforman el Orden Público Económico.

Dentro de los objetivos que establece esta ley, encontramos, principalmente, facilitar la creación de Microempresas Familiares al liberarlas del cumplimiento de ciertas normas que establecen limitaciones relativas zonificación comercial e industrial, además de otras autorizaciones que contemplan las leyes, de tal manera de salir de su situación de facto, simplificar su formalización para funcionar dentro del ámbito del derecho y con ello acceder a beneficios tales como subsidios, capacitación y asesoría técnica por parte de la CORFO, ser sujeto de crédito bancario, contratar seguros, ser proveedor de grandes tiendas o empresas, ampliar el volumen de su negocio y acceder al mercado de compras públicas como el portal Chilecompra, entre otros beneficios.

A nivel local contribuye a la reducción de la cesantía, favoreciendo la creación de nuevos puestos de empleo, ayuda en la recaudación de nuevos fondos que ingresarán cada año por concepto de patentes municipales, aliviana

la carga municipal en la creación de programas de emergencia económica y asistenciales para la comunidad y por otra parte, contribuye al aumento de ingresos fiscales en materia tributaria.

En base a los beneficios mencionados, no cabe duda de que la ley de Microempresas Familiares constituye un claro ejemplo de cómo el Estado crea las condiciones para el desarrollo económico de las personas, ya que abre una posibilidad de desarrollo basado en la libertad, el apoyo social y la participación de las familias, logrando un efectivo mejoramiento de la calidad de vida de miles de Familias emprendedoras y de quienes, indirectamente se favorecen con ella, contribuyendo a una sociedad más equitativa en la repartición del ingreso, con mejores expectativas de futuro y con mayores índices de felicidad.

La Constitución entrega a los órganos del Estado la responsabilidad de promover el desarrollo entre las regiones, provincias y comunas y, dentro de estas últimas encarga a las Municipalidades la misión de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, siendo estas entidades las responsables de verificar el cumplimiento de los requisitos de Constitución y registro de las Microempresas Familiares.

Pero la responsabilidad del Estado a través de las Municipalidades para con las Microempresas Familiares no se limita a su organización, dado que la Constitución les encarga además la importante labor de promoción y difusión de este tipo de medidas de desarrollo económico, sin embargo, creemos que esta labor no ha sido desarrollada suficientemente dado el poco grado de conocimiento de la comunidad de esta importante herramienta de participación ciudadana.

Por otra parte, el tema de la burocratización al momento de la creación de cualquier empresa y que fue el principal tema que la ley sobre Microempresas Familiares intentaba solucionar, no ha podido ser resuelto del todo, lo que consta en la alta tasa de denuncias ante la Contraloría General de la República que dan cuenta de las limitaciones impuestas por las Municipalidades a través de Ordenanzas y Decretos Alcaldicios al momento de tratar de acogerse a los beneficios de esta ley.

Esta burocratización, se debe, en algunos casos, a que la ley sobre Microempresas Familiares ha sido utilizada en muchas ocasiones con la intención de soslayar ciertas trabas de emprendimientos que se caracterizan por tener un control especial y más estricto, como por ejemplo el caso de las patentes para expendio de bebidas alcohólicas.

No obstante lo anterior, el espíritu de la ley sobre Microempresas Familiares, en cuanto a promover el desarrollo y emprendimiento de este tipo de actividades, es claro, por lo que no deben aplicarse restricciones más allá de las establecidas en la misma ley N° 19749.

Incluso, al momento de la discusión parlamentaria de la ley N° 19.749, se advirtió de posibles problemas que generaría la afectación del plano regulador comunal por medio de la modificación del Decreto Ley N° 3.063 y se solicitó la revisión del proyecto de ley por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, aprobándose la ley en omisión de dichas prevenciones.

Lo anterior, refuerza la idea de que una interpretación limitante de la creación de Microempresas Familiares por malas prácticas municipales, atentaría contra el espíritu de la ley N°19.749, así como también, con la razón de ser del Estado, establecida en el artículo 1 inciso 4° de la Constitución, y de vulnerar la garantía Constitucional de la libertad de empresa consagrada en el artículo 19 N° 21 de la Constitución.

Todas estas limitaciones serían abiertamente ilegales e inconstitucionales, puesto que los órganos del Estado, entre ellos las Municipalidades, deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella,

debiendo actuar en la forma que prescriba la ley (artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República). En este sentido creemos importante que los futuros microempresarios familiares mantengan la buena fe al solicitar su patente, pero ningún caso es excusa para que la Municipalidad, una vez cumplida la norma al pie de la letra, coloque trabas, abusando de la autoridad conferida.

Por último, esperamos que todos los temas aquí abordados con respecto a la Microempresa Familiar y la labor del Estado, contribuyan a una mejor comprensión de esta institución, de las ventajas que ésta ofrece y la protección que merecen por parte del Estado, de tal manera que su utilización sea una alternativa concreta para que miles de familias se desarrollen en todo ámbito, pudiendo así, acceder a una mejor calidad de vida, y que su trabajo sea un real y significativo aporte al desarrollo local y nacional.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA:

ARIÑO O, Gaspar: “Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, regulación Económica”. 3ra edición ampliada, Editorial Comares, Granada 2004.

BARROS BOURIE, Enrique; “Tratado de Responsabilidad Extracontractual”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2006.

BOBADILLA P., Alicia, apuntes de clases Clínica Especializada; “Asesoría jurídica a la gestión de empresas”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, segundo semestre 2006.

CAMACHO C., Gladys: “Tratado de Derecho Administrativo. La Actividad Sustancial de la Administración del Estado”, Tomo IV, Abeledo Perrot Legal Publishing, Santiago, 2010.

EVANS, Enrique. Los Derechos Constitucionales. Tomo III. Editorial Jurídica, Santiago 1999.

FERMANDOIS VOHRINGER, Arturo: Derecho Constitucional Económico, Tomo I, 2º Edición, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 2006.

FERNANDEZ RICHARD, José: “Derecho Municipal Chileno”, 2 ed. Actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007.

ILLANES E., Jaime: “Empresa y Derecho del Trabajo” (de Julio Chaná Cariola et al), Santiago, 1973.

ITURRASPE, Juan B.: “La Empresa y el trabajo” Crítica a la teoría de la despersonalización, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1961.

LÓPEZ B., José Luis, apuntes de clases. Administración del Estado y Desarrollo. Nuevas Formas de Intervención administrativa. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, año 2011.

LÓPEZ B., José Luis, apuntes de clases. Derecho Constitucional Económico. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, año 2010.

LÓPEZ M., Sebastián: “Libertad de Empresa y no Discriminación Económica: Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”,

Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 48, año 2012.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando. El Derecho Administrativo. Concepto, Características, sistematización, prospección. 1° Ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996

PANTOJA BAUZÁ, Rolando. “La Organización Administrativa del Estado”. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2004.

PANTOJA BAUZÁ., Rolando: “Tratado de Derecho Administrativo: Derecho y Administración del Estado”, Editorial Legalpublishing Chile, Santiago, 2010

SANDOVAL, Ricardo: “Manual de Derecho Comercial”, 5ta Ed., Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1999.

SOTO KLOSS, Eduardo. Derecho Administrativo, Bases fundamentales, Tomo II, El principio de Juricidad, Editorial Jurídica de Chile, 1999.

STOBER, Rolf. Derecho Administrativo Económico. Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, Madrid, 1992.

URETA, Ismael. Recurso de Amparo Económico. 2da. Ed., Santiago, Lexis Nexis Conosur, 2002.

TESIS:

GONZALES G., Denis. Libertad Económica y su Protección Jurídica en la Constitución Chilena: un análisis a través de la jurisprudencia. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho Universidad de Chile. 2001

RUIZ ROSAS, Andrea. "FOMENTO ECONOMICO MEDIANTE AYUDAS DE ESTADO: Fundamento, límite y control de la actividad estatal", Programa de Magister en Derecho con mención en Derecho Público. Santiago. Facultad de Derecho Universidad de Chile. 2006

VILLALOBOS M., Paula: "Análisis jurisprudencial del concepto de empresa en el derecho tributario, en confrontación con el concepto de empresa jurisprudencial, en materia laboral", memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, escuela de derecho Universidad de Talca. 2001

ARTÍCULOS DE REVISTAS:

FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio”, en Revista Chilena de Derecho, PUC, vol. 16 N°2, julio- agosto, 1989.

GUTIÉRREZ PORTILLO, Verónica, Informe Mundial sobre la Felicidad, Naciones Unidas 2013. Revista la Jornada, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

NAVARRO BELTRÁN, Enrique. La Libertad Económica y su Protección. En Revista Chilena de Derecho, Volumen 28 N°2, p. 299 a 310, sección estudios (2001)

PINCHEIRA TORRES, Iván, La Incorporación del Concepto de Felicidad en el Diseño de las Políticas públicas en el Chile Neoliberal . Revista Brasileira de Sociología da Emoção.

LEGISLACIÓN NACIONAL:

Constitución Política de la República de Chile

Código Civil

Código Tributario

Código del Trabajo

Código de Comercio

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE)

Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares

Ley N° 19.857 que autoriza el establecimiento de empresas individuales de responsabilidad limitada

Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño

Ley N° 20.031 que interpreta el artículo 26 del Decreto Ley N°3063 de 1979, con el propósito de facilitar el funcionamiento de las Microempresas Familiares

Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

Ley N° 19.925 Sobre Expendio y consumo de Bebidas Alcohólicas

Ley N° 20.332 que modifica ley N° 18.455, sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos y vinagres, para adecuar sus disposiciones a compromisos internacionales adquiridos por Chile y perfeccionar sus mecanismos de fiscalización.

Decreto Ley N° 830 sobre Código Tributario.

Decreto N° 102 que reglamenta la Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares.

Decreto Ley N°3.063 sobre rentas Municipales

Decreto Ley N° 825 sobre impuestos a las ventas y servicios

Decreto N° 2.385 fija texto refundido y sistematizado del ley N°3.063 de 1979 sobre rentas Municipales

Decreto N° 458 que aprueba nueva ley General de Urbanismo y Construcciones.

Decreto N° 484 reglamento para la aplicación de los artículos 23° y siguientes del título IV del Decreto Ley N°3.063 de 1979.

Decreto N° 594 de 1999, del Ministerio de Salud, que aprueba Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los lugares de trabajo.

Decreto N° 977 de 1996, del Ministerio de Salud, que aprueba Reglamento Sanitario de los Alimentos.

DFL 7 que fija texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos

Circular N° 118, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo sobre aplicación de ley N° 19.749 de Microempresas Familiares.

Circular N° 15AF 32 de 16 de octubre de 2002, del Ministerio de Salud, que establece el "Procedimiento para la implementación de la ley sobre microempresas familiares y su reglamento"

Resolución Exenta N° 23. Servicio de Impuestos Internos: Establece trámite simplificado para dar aviso de iniciación de actividades para microempresas Familiares definidas en el artículo 26 del D.L N° 3.063, de 1979.

Resolución Exenta N° 07. Servicio de Impuestos Internos: Establece trámite simplificado para dar aviso de iniciación de actividades para microempresas Familiares definidas en el artículo 26 del D.L N° 3.063, de 1979, sobre Rentas municipales

HISTORIA DE LA LEY

Historia de la Ley- Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 19 N° 21: Sobre Orden Público y económico, en www.bcn.cl [consulta: 04 de enero de 2014]

Historia de la Ley- Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 19 N° 22: Sobre la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el estado y sus organismos en materia económica, en www.bcn.cl [consulta: 02 de enero de 2014]

Historia de la Ley N° 19.749: Que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares, en www.bcn.cl [consulta: 04 de Enero de 2014]

Historia de la Ley N° 20.416: Que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, en www.bcn.cl [consulta: 04 de enero de 2014]

Historia de la Ley N° 20.031: Que interpreta el artículo 26 del Decreto N° 3.063 de 1979, con el propósito de facilitar el funcionamiento de las Microempresas Familiares, en www.bcn.cl [consulta: 05 de septiembre de 2013]

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

BOLTAINA BOSCH, XAVIER. BUTHAN Y EL GROSS NATIONAL HAPINESS, Centro de Investigación de economía y Sociedad, Universidad de Barcelona, 2011 [En línea] <http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articuloii_edic_90.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 534-2006 [en línea] <<http://www.redalyc.org/pdf/820/82040133.pdf>>, pág. 2-17

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 22° ed., Significado de la Voz “Empresa” [En línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=empresa>> [Consulta: 5 de mayo 2013]

HISTORIA DE LA LEY N° 19.749. Discusión en Sala Sesión 10, Legislatura 342 de fecha 12 de julio el año 2000. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf>> [consulta: 20 Mayo 2014] pág. 19

EL RETO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, 2009. Fundación Innovación Bakinter. [En línea] <http://www.fundacionbankinter.org/system/documents/5983/original/FTFXI_El_reto_del_desarrollo_sostenible_ES.pdf>, pág. 93

EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO, [En línea] <www.emprende.edu.ve>.

“ENTREPRENEURSHIP AND ECONOMIC GROWTH: an obvious conjunction by Marcus Dejardin. University of Namur. Bélgica” [En línea] <www.businessgrowthinitiative.org/.../Entrepreneurship%20and%20Economic%20Growth.pdf>, tomada de la web <<http://consultoriaemprendimiento.blogspot.com/2010/06/emprendimiento-y-crecimiento-economico.html>>.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. [En línea] <www.ifc.org>.

INFORME COMISIÓN DE ECONOMÍA, cuenta en sesión N° 8 , legislatura 342 , Historia de la Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares [en línea]. <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/4235/1/HL19749.pdf>>, pág. 7 y ss.

KENNEDY, ROBERT F., DISCURSO UNIVERSIDAD DE KANSAS, 18 de marzo de 1968, en La Incorporación del Concepto de Felicidad en el Diseño de las Políticas públicas en el Chile Neoliberal. [En línea] <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/lvanPincheiraArt.pdf>>, pág. 101.

MICROEMPRESA FAMILIAR, RECOPIACIÓN DE NORMAS LEGALES, INSTRUCTIVOS Y ANTECEDENTES EN GENERAL, realizados por el Abogado Gabriel Concuera Perez, asesor de la división desarrollo productivo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2007 [en línea] <http://www.islademaipo.cl/trans/doculeyes/Normas_sobre_Microempresa_Familiar.pdf>, pág. 19.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. Estudio sobre los empleos generados en el segmento de la Microempresas y Pymes. [En línea] <<http://www.economia.cl/2011/06/02/microempresas-y-pymes-lideran-la-creacion-de-empleo-en-el-ultimo-ano.htm>>

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO: Emprendimiento en Chile: Una Comparación Internacional., División de Estudios noviembre 2012 [En línea] <http://www.economia.gob.cl/wpcontent/uploads/2012/11/Boletin_Emprendimiento_Doing_Business.pdf>, pág. 2.

PORTAL INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO, [En línea] <<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html>> [Consulta: 28 julio 2013]

PORTAL INSTITUCIONAL DEL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO, [En línea] <<http://www.sag.cl/guia-de-tramite/registro-de-productores-ensasadores-comercializadores-importadores-y-exportadores-de>>

PORTAL INSTITUCIONAL DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS [En línea] <http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas_por_tamano/microemp_familiares.htm>

PORTAL INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Base de Jurisprudencia. Dictámenes Generales y Municipales sobre las Microempresas Familiares. [En línea] <<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FrameSetConsultaWebAnonima?OpenFrameset>>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME, El Índice de desarrollo humano (IDH) [En línea] <<http://www.hdr.undp.org/es/content/el-índice-de-desarrollo-humano-idh>>

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Fallos del Tribunal Constitucional [En línea] <<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/sentencias/busqueda-basica>>