

ÍNDICE

ABREVIACIONES	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	15
LA LIBRE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN	15
1.1. ¿Cuál es el bien cautelado por el artículo 19 N° 21 de la Constitución? .	15
1.1.1. Análisis del artículo 19 N° 21 de la Constitución	16
1.1.1.1. La noción de libertad económica	17
1.1.1.2. Situación en la Constitución de 1925	20
1.1.1.3. El orden público económico como innovación en la Constitución de 1980	25
1) ¿Cabe hablar de orden público económico antes de la Constitución de 1980?	26
1.1.2. La libre iniciativa económica en la CENC.....	46
1.1.3. La mutación de la garantía en el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno	56
1.2. El artículo 19 N° 21 en la doctrina y en la jurisprudencia.....	60
1.2.1 Interpretación de la doctrina	60
1.2.1. El artículo 19 N° 21 de la Constitución en la jurisprudencia	73
1) Derecho a desarrollar cualquier actividad económica	73
2) La libre actividad económica entendida como una garantía negativa	75
3) Cómo opera la regulación de la libertad económica	76
4) Otras cuestiones tratadas por la jurisprudencia	82
CAPÍTULO II	84
LA INICIATIVA EMPRESARIAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 N° 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA	84
1. Historia de la actividad empresarial del Estado.....	86
1.1. ¿Qué es la actividad empresarial del Estado?	86
1.1.1. Constitución de 1925	88
1.1.2. En el contexto de la Constitución de 1925, ¿de qué manera el Estado se organizaba para desarrollar actividades empresariales?	114

1.1.3.	Indicadores macroeconómicos: el impacto de las empresas del Estado en la deuda pública	118
1.1.4.	Comisión de Estudios para una Nueva Constitución	126
1.1.5.	Consejo de Estado	139
2.	Constitución de 1980	144
2.1.	Un Estado Subsidiario	145
2.2.	Análisis normativo	150
1)	No se prohíbe la actividad empresarial del Estado, sólo se regula	151
2)	Autorización expresa, específica, otorgada mediante ley	152
3)	Esta autorización debe haber sido aprobada una ley de quórum calificado	154
4)	Una vez autorizada, el Estado debe someterse a la legislación común aplicable a los particulares	155
5)	Para que, en su actividad empresarial, el Estado no se rija por las leyes generales, se podrán establecer excepciones, las que deberán ser autorizadas mediante una ley, cuyo quórum haya sido quórum calificado	157
2.3.	Jurisprudencia clásica	158
2.3.1.	Jurisprudencia constitucional	158
2.3.2.	Jurisprudencia judicial	161
1)	Asociación Gremial de Impresores de Chile con Ejército de Chile (1991)	161
2)	ARMAT S.A. con Casa de Moneda (1992)	162
3)	<u>ASIMET con CODELCO (1993)</u>	164
4)	MERSA S.A. con Subsecretaría de Pesca (1995)	167
5)	<u>Asociación de Impresores de Chile con Empresa de Correos de Chile (1998)</u>	169
6)	Chilexpress y LAN Chile contra Correos de Chile (1999)	170
7)	Asociación Nacional de Prensa con Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. (2000)	172
8)	EBNER con Municipalidad de Limache (2000)	178
3.	¿Cómo se organiza el Estado para desarrollar sus actividades empresariales?	179
4.	Situación de las Municipalidades	183
CAPÍTULO III		189

DE LA DISCUSIÓN IDEOLÓGICA AL PRAGMATISMO: ANÁLISIS DE LAS DISCUSIONES PARLAMENTARIAS RESPECTO A LA INICIATIVA EMPRESARIAL DEL ESTADO	189
1. Preámbulo	189
2. Análisis cronológico de la discusión parlamentaria en torno a la actividad empresarial del Estado.....	193
2.1. Primera etapa: 1990 – 1996. Discusión parlamentaria altamente ideologizada	194
2.1.1. Ley N° 18.983, que modifica el artículo 10 de la Ley N° 18.846	196
2.1.2. Ley N° 19.031, que modifica normas sobre remuneraciones de los directores de la ENAP y de la ENAMI	201
2.1.3. Ley N° 19.033, que concede aporte de capital a TVN y a Radio Nacional de Chile ..	204
2.1.4. Ley N° 19.085, que reemplaza el artículo 26 de la Ley N° 6.640, y modifica la Ley N° 18.846	212
2.1.5. Ley N° 19.113, que modifica la Ley N° 18.297, orgánica de la Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile	218
2.1.6. Ley N° 19.132, que crea la empresa Televisión Nacional de Chile	221
2.1.7. Ley N° 19.137, que establece normas sobre pertenencias mineras de Codelco Chile, que no forman parte de yacimientos en actual explotación	239
2.1.8. Ley N° 19.170, que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 94, de 1960, ley de administración de la empresa de los Ferrocarriles del Estado y dicta otras normas relativas a ella.....	249
2.1.9. Ley N° 19.208, que sustituye el artículo 8° del Decreto con Fuerza de Ley N° 10, de 1982, de la Subsecretaría de Transportes.	259
2.1.10. Ley N° 19.231, que fija planta del personal de la Empresa Portuaria de Chile.	262
2.1.11. Ley N° 19.279, que autoriza la negociación colectiva en Correos de Chile y en Empresa Portuaria de Chile.	267
2.1.12. Ley N° 19.319, modifica la Ley 18.773 y dispone sobre enajenación de acciones de Empresa Marítima S.A.....	272
2.1.13. Ley N° 19.480, autoriza el incremento del monto máximo que indica para ENACAR S.A.	277
2.2. Segunda etapa: 1996 – 1998. Diversificación del debate parlamentario.	285

2.2.1. Ley N° 19.530, sobre integración del Consejo de la CORFO, y rango del vicepresidente ejecutivo	286
2.2.2. Ley N° 19.549, que modifica el régimen jurídico aplicable al sector de los servicios sanitarios	292
2.2.3. Ley N° 19.557, que condona deudas por créditos a pequeños mineros otorgados por la ENAMI y autoriza a ésta para negociar los saldos insolutos	310
2.3. Tercera etapa: 1998 – 2014. Discusión parlamentaria se desarrolla sobre los primeros puntos de encuentro ya ratificados entre las fuerzas políticas	315
2.3.1. Ley N° 19.701, que reforma los institutos tecnológicos CORFO.....	317
2.3.2. Ley N° 19.709, que establece régimen de zona franca industrial de insumos, partes y piezas para la minería, en la comuna de Tocopilla, en la II Región.	323
2.3.3. Ley N° 19.993, autoriza a la empresa nacional de Minería para transferir a la empresa Corporación Nacional del Cobre de Chile, la fundición y refinería Ventanas	329
2.3.4. Ley N° 20.098, que modificó el Decreto con Fuerza de Ley N° 120, de hacienda, ley orgánica de la Polla Chilena de Beneficencia, actualizando la distribución de su fondo de beneficiarios y el de Lotería Concepción, previsto en la Ley N° 18.568 ...	337
2.3.5. Ley N° 20.309, que transforma Casa de Moneda de Chile en sociedad anónima.....	340
2.3.6. Ley N° 20.392, que modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile, y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación	350
2.3.7. Ley N° 20.693, que pone término a la existencia legal de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas	361
2.3.8. Ley N° 20.694, que modifica la Ley N° 19.132, de Televisión Nacional de Chile, ampliando el giro de la empresa	366
2.3.9. Ley N° 20.790, que establece aporte de capital extraordinario para la Corporación Nacional del Cobre de Chile, y la autoriza a contraer endeudamiento	371
2.3.10. Ley N° 20.792, que faculta al ministerio de Hacienda a realizar aporte extraordinario de capital al Banco Estado, y amplía el fondo de garantía para pequeños empresarios	380
2.3.11. Ley N° 20.856, que modifica la Ley N° 19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales (Estado privatizando sus empresas – Estado incentivando la actividad económica de los privados).	386

2.3.12. Ley N° 20.897, que modifica la Ley N° 20.365, que establece franquicia tributaria respecto de sistemas solares térmicos, la ley general de servicios eléctricos y la ley que crea la ENAP.	398
2.3.13. Ley N° 20.977, exige publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 13.196, reservada del cobre	412
2.3.14. Ley N° 21.025, nuevo gobierno corporativo de ENAP (Estado modificando empresas públicas)	418
3. Observaciones finales del capítulo	451
CAPÍTULO IV	452
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. REGLAS FISCALES Y PÉRDIDAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	452
1. Estado de la discusión hasta la emisión del MEFP de 2001	452
2. ¿Cómo se zanjó la discusión entre regla fiscal y gasto de empresas públicas?	454
2.1. Las Empresas públicas y su impacto en el gasto público previo al MEFP 2014.....	454
2.2. MEFP 2001. Chile y la regla fiscal del Balance Cíclicamente Ajustado	457
2.3. MEFP 2014. Empresas públicas ya no forman parte del Gobierno Central.....	460
2.3.1. Unidades institucionales	462
2.3.2. Unidades de gobierno	463
2.3.3. Sector gobierno general	464
2.3.4. Control gubernamental de las sociedades	465
2.3.5. Subsector sociedades públicas no financieras	466
2.3.6. Otras sociedades públicas financieras	467
2.3.7. Fondos de desarrollo y/o entidades o empresas de infraestructura	467
3. EL CONCEPTO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RIESGOS EN SU IMPLEMENTACIÓN Y SU IMPACTO EN LA CONTABILIDAD ESTATAL	469
3.1. El panorama	470
3.2. ¿Cuándo optar por la alianza público privada?	477
3.3. Los riesgos y el impacto en la regla fiscal en las concesiones. Más allá de la decisión de quién financia.....	482

4. Actividad empresarial del Estado y regla fiscal: análisis de la discusión parlamentaria respecto de la Ley N° 21.082, que creó la sociedad anónima del Estado denominada Fondo de Infraestructura S.A.....	489
4.1. <u>Contexto</u>	490
4.2. <u>Objetivos perseguidos</u>	492
4.3. <u>Discusiones relevantes</u>	494
a) <u>¿Se justifica una ley para autorizar al Estado para el desarrollo de, o la participación en, actividades empresariales?</u>	494
b) <u>¿Requiere de quórum calificado esta norma?</u>	501
c) <u>¿Qué implicancias tiene para el desarrollo o participación del Estado en esta actividad empresarial, que ésta quede sujeta a la legislación común?</u>	502
4.4. <u>¿Cómo resulta aplicable la regla fiscal con esta iniciativa?</u>	508
 CAPÍTULO V	 512
 CONCLUSIONES	 512
 CAPÍTULO VI	 519
 BIBLIOGRAFÍA	 519
1. Doctrina	519
2. Jurisprudencia citada	529
2.1. Jurisprudencia judicial.....	529
2.1.1. Corte Suprema	529
2.2. Jurisprudencia Tribunal Constitucional	530
3. Normativa citada	532