

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE EXCEPTÚA A LA EMPRESA NACIONAL DEL PETRÓLEO (ENAP), DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY N° 20.402, QUE CREÓ EL MINISTERIO DE ENERGÍA.

BOLETÍN N° 7.022-08.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Minería y Energía pasa a informaros acerca del proyecto de ley, iniciado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, que exceptúa a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), de la aplicación del artículo 15 de la ley N° 20.402, que creó el Ministerio de Energía. Su urgencia ha sido calificada de “suma”, en todos sus trámites.

El proyecto tiene por objeto establecer que el Ministerio de Minería mantiene las atribuciones que poseía sobre la Empresa Nacional del Petróleo, respecto de la ejecución de las políticas energéticas relacionadas con los hidrocarburos, sin perjuicio de haberse creado el Ministerio de Energía. Con ello, se le otorga la debida autonomía a la ENAP en la fase de ejecución de las políticas nacionales de energía.

Constancias reglamentarias.

Para los efectos previstos en el artículo 287 del Reglamento de la Corporación, se hace constar lo siguiente:

Artículos nuevos: No los hay.

Indicaciones: No las hay.

Artículos del proyecto que deban ser calificados como normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado: El artículo único del proyecto, no contiene este tipo de normas.

Artículos del proyecto que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda: No los hay.

Aprobación en general y en particular: El proyecto fue aprobado por siete votos a favor de los Diputados señores García-Huidobro, Marinovic, Rojas, Sauerbaum, Verdugo, Vilches y Ward y cuatro votos en contra de los diputados señores Carmona, Espinosa; Goic, doña Carolina y Harboe.

Diputado Informante: Se designó al Diputado señor Marinovic, don Miodrag.

Para el estudio de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración y asistencia del Ministro de Minería, señor Laurence Golborne Riveros; del Subsecretario de Minería, señor Pablo Wagner, y del Jefe de Gabinete del Subsecretario, señor Juan Antonio Coloma.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

Las políticas públicas eficientes, distinguen claramente cuales son los órganos que las formulan y los órganos que las ejecutan y que evalúan. La ley N° 18.575, es la que establece las Bases de la Administración del Estado, para diseñar las diferentes funciones institucionales. Por un lado, le asigna a los Ministerios el rol de “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector” y a los servicios públicos le establece la función de “satisfacer las necesidades colectivas, de manera regular y continua”, aplicando las “políticas, planes y programas” definidos por los respectivos Ministerios.

La legislación chilena, recoge este principio de “separación de funciones”, desarrollado por la teoría de las políticas públicas. En la práctica, las diferencias que existen entre los órganos públicos, no siempre es bien lograda en el marco de la institucionalidad chilena. Por lo tanto, existe un consenso general entre los expertos, que éste es uno de los principales problemas que Chile enfrenta en materia de políticas públicas.

En relación con lo anterior, el Gobierno está preocupado de concretar los principios de eficiencia, eficacia, y coordinación en la Administración Pública y de promover iniciativas legales que permitan hacer operativo en el ámbito público, el principio de separación institucional entre funciones planificadoras, ejecutoras, y evaluadoras.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, con este proyecto se busca clarificar la relación jurídica existente entre dos órganos públicos: el Ministerio de Energía y la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

El Ministerio de Energía fue creado a través de la ley N° 20.402, norma que modificó diferentes cuerpos legales, entre los cuales se encuentra el decreto ley N° 2.224, de 1978, que regulaba la antigua Comisión Nacional de Energía.

El artículo 1° de la citada ley, dispone que el Ministerio de Energía sea “el órgano superior de colaboración del Presidente de la República, en las funciones de gobierno y administración del sector de energía.” Además, le “corresponderá al Ministerio de Energía, elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector, velar por su cumplimiento y asesorar al Gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía.”

En mérito de ello, el Ministerio de Energía cumple un rol esencialmente planificador de políticas públicas, en el ámbito de la energía. A su vez, el artículo 3° del decreto ley N° 2.224, de 1978, dispone que dicho ámbito está delimitado por “todas las actividades de estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, transporte, almacenamiento, distribución, consumo, uso eficiente, importación, y exportación, y cualquiera otra que concierna a la electricidad, carbón, gas, petróleo, y derivados, energía nuclear, geotérmica y solar, y demás fuentes energéticas.”

Por lo tanto, siendo coherente con el principio de separación de funciones, el rol del Ministerio de Energía, en el ámbito de los hidrocarburos es, esencialmente, para planificar su uso y aplicación dentro del contexto genérico de la política energética nacional y en estricto rigor, no correspondería al Ministerio de Energía, asumir funciones ejecutoras o de implementación de dichas políticas. Es por ello, que debe existir un principio básico, que permita ilustrar la relación que debe existir entre el Ministerio de Energía y los órganos ejecutores de sus políticas, tales como la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

La Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), es una empresa dependiente de la CORFO, creada por la ley N° 9.618, en el año 1950, por lo que forma parte de la Administración Pública.

Por lo tanto para concluir, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), está naturalmente llamada a ejecutar las políticas energéticas, diseñadas por el Ministerio de Energía en el área de los hidrocarburos.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY.

En el Mensaje se señala la necesidad de distinguir el rol de los Ministerios, consistente en “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, a estudiar y a proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”, respecto de los servicios públicos, que tienen por finalidad “satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua” aplicando las “políticas, planes y programas” definidos por los respectivos ministerios (artículo 22 de la ley N° 18.575 de bases de la administración del Estado). Se acentúa que esta separación de funciones, no se cumple en la medida que el mismo Ministerio de Energía, que regula las políticas de hidrocarburos, sea el que las ejecute por medio de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). La función ministerial consiste en planificar su uso y aplicación dentro del contexto de la política energética nacional y, por lo tanto, no le correspondería asumir funciones ejecutoras o de implementación de dichas políticas, de modo de evitar concentraciones innecesarias de poder.

Sin embargo, se ha interpretado extensivamente el artículo 15 de la ley N° 20.402, haciendo que la ENAP dependa del Ministerio de Energía. Así lo corrobora el dictamen N° 22.388 de la Contraloría General de la República, que con fecha 29 de abril de 2010, estableció que todas las atribuciones que la ley N° 9.618, le confirió al Ministro de Minería en ENAP, se entendían traspasadas de pleno derecho al Ministro de Energía.

III. MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

Para los efectos previstos en los artículos 66 y 70 de la Constitución Política de la República, y en los incisos primeros de los artículos 24 y 32 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, corresponde consignar, como lo exige el artículo 287 del Reglamento de la Corporación, una minuta de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, entendiéndose por tales las contenidas en el mensaje.

De acuerdo con esto último, el proyecto de ley tiene por objeto establecer que el Ministerio de Minería, mantiene las atribuciones que tenía sobre la Empresa Nacional del Petróleo, sin perjuicio de la creación del Ministerio de Energía. Para lo cual, es necesario definir legalmente, de forma explícita y concreta, la competencia que el Ministerio de Minería, tiene respecto de la ejecución de las políticas nacionales en el tema de los hidrocarburos.

IV. ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

El artículo único del proyecto de ley, no tiene este tipo de calificación.

V. ARTÍCULOS DEL PROYECTO QUE, EN CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 220 DEL REGLAMENTO, DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

El artículo único del proyecto de ley, no contiene normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

VI. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO, EN GENERAL Y EN PARTICULAR.

A la discusión del proyecto, habida en el seno de vuestra Comisión, concurrió el **Ministro de Minería, señor Laurence Golborne**, quién expuso el parecer del Ejecutivo sobre el mensaje.

Explicó que en la actualidad existe una diferencia de interpretación, respecto de la cuál es el Ministerio de Energía que tiene a su cargo la Empresa Nacional del Petróleo. Agregó que históricamente ha sido el Ministerio de Minería, el que tenido la tuición de la ENAP y que la duda se ha generado a raíz de la dictación de la ley N° 20.402, que creó el Ministerio de Energía. Enfatizó que llama la atención, que en la mencionada ley no haya existido ningún tipo de mención de la ley N° 9.618 y que sin perjuicio de ello, se hubiere considerado a la ENAP, traspasada de un ministerio a otro. Al respecto, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 22.388, de fecha 29 de abril de 2010, en el que establece que todas las atribuciones que la Ley N° 9.618 confirió al Ministro de Minería en la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), se entendían traspasadas de pleno derecho al Ministro de Energía. Es por ello, que el ejecutivo desea remediar esta situación, a través de esta iniciativa.

Por último señaló, que es necesario separar las políticas sectoriales con las de ejecución, tal como lo recomienda la OECD y esto también es necesario efectuarlo, para generar a futuro un gobierno corporativo.

El artículo único del proyecto, modifica el inciso primero del artículo 15 de la ley N° 20.402, que creó el Ministerio de Energía, con el objeto de incorporar la siguiente frase, a continuación del punto a parte (.):

“Lo anterior es sin perjuicio de las atribuciones que la Ley N° 9.618 confiere al Ministerio de Minería respecto de la Empresa Nacional del Petróleo, en la cual el referido Ministerio conservará todas las atribuciones señaladas por dicha ley.”

Para entender las modificaciones propuestas, se transcribe el texto vigente del artículo 15:

“Artículo 15.- Las atribuciones que confieran las leyes y decretos supremos al Ministerio de Minería, al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, o a la Comisión Nacional de Energía, o al respectivo Ministro, en todas aquellas materias que son de la competencia del Ministerio de Energía en virtud de la presente ley, se entenderán conferidas al Ministerio o Ministro de Energía, según corresponda, por el solo ministerio de la ley.

En especial, el Ministerio de Energía ejercerá todas las competencias que en el sector energía tiene el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, salvo en aquellas materias en las que expresamente la ley dispone la intervención de este último Ministerio, así como las que previamente tenía el Ministerio del Interior, en las materias a que se refieren las siguientes disposiciones de rango legal: decreto con fuerza de ley N° 323, de 1931; decreto con fuerza de ley N° 1, de 1979, del Ministerio de Minería, y el decreto con fuerza de ley N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1982, del Ministerio de Minería.”.

Se hace presente que los Diputados que votaron en contra del proyecto, manifestaron que lo hacían exclusivamente por motivos procedimentales, por cuanto, no se accedió a su solicitud de oír previamente la opinión del Contralor General de la República.

-Puesto el proyecto de ley en votación en general y en particular, fue aprobado por siete votos a favor de los Diputados señores García-Huidobro, Marinovic, Rojas, Sauerbaum, Verdugo, Vilches y Ward y cuatro votos en contra de los diputados señores Carmona, Espinosa; Goic, doña Carolina y Harboe.

**VII. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
APROBADO.**

En merito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado informante, vuestra Comisión de Minería y Energía os recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifíquese el artículo 15, inciso primero de la ley N° 20.402 que creó el Ministerio de Energía, introduciéndose en él la siguiente frase después del punto aparte (.):

“Lo anterior es sin perjuicio de las atribuciones que la ley N° 9.618 confiere al Ministerio de Minería respecto de la Empresa Nacional del Petróleo, en la cual el referido Ministerio conservará todas las atribuciones señaladas por dicha ley.”

Se designó Diputado Informante al señor **Miodrag Marinovic Solo de Zaldívar**.

SALA DE LA COMISIÓN, a 7 de julio de 2010.

Tratado y acordado, conforme se consigna en acta de fecha 7 de julio de 2010, con la asistencia de los Diputados señores García-Huidobro, don Alejandro (Presidente); Carmona, don Lautaro; Espinosa, don Marcos; Goic, doña Carolina; Harboe, don Felipe; Lemus, don Luis; Marinovic, don Miodrag; Rojas, don Manuel; Sauerbaum, don Frank; Verdugo, don Germán (en reemplazo del Diputado Bertolino, don Mario); Vilches, don Carlos, y Ward, don Felipe.

PATRICIO ÁLVAREZ VALENZUELA,
Secretario de la Comisión.