INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE BUSES Y MINIBUSES POR PARTE DE METRO S.A., EN LOS CASOS QUE INDICA.

BOLETIN N°5.091-15.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informaros acerca del proyecto de ley, iniciado en un mensaje de S.E. el Vicepresidente de la República, por el que permite la prestación del servicio de buses y minibuses por parte de Metro S.A., en los casos que indica. Su urgencia ha sido calificada de “suma”, en todos sus trámites.

El proyecto tiene por objeto incorporar en el giro social de Metro S.A., la posibilidad de prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros mediante buses, y previa solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Constancias reglamentarias.

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

a) No hay artículos nuevos.

b) El proyecto contiene normas de quórum calificado.

c) El proyecto no contiene normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

d) Cinco indicaciones declaradas inadmisibles.

e) Una indicación aprobada.

f) El proyecto fue aprobado en general, por seis votos a favor de los Diputados señores Espinoza, Hales, Latorre; Sepúlveda, doña Alejandra; Venegas, don Mario y Venegas, don Samuel; dos votos en contra de los Diputados señores Monckeberg, don Cristián y Uriarte y tres abstenciones de los Diputados señores Alvarado, Correa y García.

g) Diputado Informante: Venegas, don Mario.

****

La Comisión contó con la asistencia y la colaboración del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor René Cortázar Sanz; del Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera-Gallo Quesney; del Subsecretario de Transportes, señor Danilo Núñez Izquierdo; de la Asesora de la Subsecretaría de Transportes, señora Paula Burgos; de la Fiscal del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señora Paola Tapia; de la Abogada de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Karina Henríquez; del Presidente del Directorio de METRO S.A. señor Clemente Pérez Errázuriz, el Gerente

General de dicha empresa, señor Hernán Vega, y el Fiscal de la misma, señor Gonzalo Morales.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

En el año 1989, se dictó la ley N° 18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro, en sociedad anónima.

En su artículo 1°, se autorizó al Estado para desarrollar actividades empresariales de servicio público de transporte de pasajeros mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos, u otros medios eléctricos complementarios y servicios anexos.

En virtud de tal disposición, el Fisco de Chile, representado por el Ministerio de Hacienda y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), constituyeron la sociedad anónima denominada “Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.”, la que puede usar para todos los efectos el nombre de fantasía “METRO S.A”, empresa que, en virtud de la citada ley, se rige por las normas de las sociedades anónimas abiertas.

De acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.772 y a los estatutos de la empresa, el objeto social de Metro S.A. es “*la realización de todas las actividades propias del servicio de transporte de pasajeros en ferrocarriles metropolitanos y otros medios eléctricos complementarios y las anexas a dicho giro, pudiendo con tal fin constituir o participar en sociedades y ejecutar cualquier acto u operación relacionado con el objeto social.*”.

En consecuencia, el giro principal de la empresa es el transporte de pasajeros en el ferrocarril metropolitano, que se caracteriza por ser un medio de transporte moderno, limpio y no contaminante.

Asimismo, Metro S.A., en virtud de su incorporación al Plan de Transporte Público de la ciudad de Santiago, denominado Transantiago, cumple un rol preponderante y esencial en el funcionamiento del mismo.

En efecto, dadas las ventajas comparativas que importa el constituir un servicio de transporte de pasajeros moderno y no contaminante, y considerando el alto costo de la inversión realizada en su infraestructura y equipamiento, Metro S.A. se configuró como la red estructurante y articuladora del nuevo sistema de transporte público de pasajeros de Santiago. Por lo tanto, METRO S.A. se ha transformado en el eje principal del transporte público urbano para la Región Metropolitana.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

Con motivo de la puesta en marcha del plan de transportes Transantiago, ha quedado en evidencia que los servicios de transporte público en los buses de superficie, por las vías licitadas, no ha funcionado en la forma dispuesta. A raíz de lo cual, la gran

mayoría de los usuarios ha optado por utilizar el Metro como medio de transporte, debiendo por lo tanto, absorber éste una fuerte demanda de pasajeros. A raíz de lo cual, en la actualidad el Metro ha sido considerado, un servicio público fundamental para la población de la Región Metropolitana.

El gobierno tiene la obligación de velar por la continuidad del transporte público, tanto en superficie, como subterráneo y, en consecuencia, debe contar con las facultades para que, en casos excepcionales lo justifiquen y pueda mantener la continuidad de los servicios públicos de transporte.

En consideración a lo anteriormente expuesto, el gobierno considera que es de gran necesidad, otorgar nuevas atribuciones a la autoridad pública competente, para asegurar la continuidad y la calidad del servicio de trasporte público urbano.

III. 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, la idea matriz es incorporar en el giro social de Metro S.A., la posibilidad de prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros mediante buses, y previa solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Para lo cual, el proyecto de ley propone una ampliación del giro de la empresa METRO S.A., a fin de que pueda realizar también la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en superficie, a través de la operación de buses, en las situaciones especiales y excepcionales en que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se lo solicite. Esta nueva actividad a desarrollar por Metro S.A., tiene como objetivo solucionar el servicio de transporte público de pasajeros, que afecta a la población y asegurar la continuidad ininterrumpida del servicio.

Dicha facultad es sin perjuicio de la que posee actualmente el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, para contratar directamente servicios de transporte y autorizar la prestación de servicios de transporte.

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

El proyecto contiene normas de quórum calificado, por estar inserto dentro de la actividad empresarial del Estado. Artículo 19 N°21, de la Constitución Política de la República.

V. ARTÍCULOS QUE DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACUENDA.

El proyecto no contiene normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

VI. INDICACIONES RECHAZADAS.

1.- Los Diputados Hales y Latorre formularon una indicación al Artículo Primero número 1), para eliminar la frase *"en forma excepcional"*.

La indicación fue declarada inadmisible por el Presidente de la Comisión, de acuerdo a las facultades que le confieren los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el artículo 237, número 16 del Reglamento de la Corporación.

2.- Los Diputados señores González, Fuentealba, García, Venegas, don Mario y Venegas, don Samuel, formularon una indicación para sustituir el texto dispuesto mediante la letra b), número 2) del Artículo Primero del proyecto, por el siguiente: *"Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, Metro S.A. podrá prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses y minibuses urbanos, por razones de interés público debidamente fundadas y a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones".*

La indicación fue declarada inadmisible por el Presidente de la Comisión, de acuerdo a las facultades que le confieren los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el artículo 237, número 16 del Reglamento de la Corporación.

3.- El Diputado señor Latorre formuló una indicación para sustituir el texto de la letra b), del número 2) del Artículo Primero por el siguiente: *"Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, Metro S.A. podrá prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses y minibuses urbanos, cuando su Directorio así lo estime pertinente por decisión de al menos un 60% de sus integrantes.".*

La indicación fue declarada inadmisible por el Presidente de la Comisión, de acuerdo a las facultades que le confieren los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el artículo 237, número 16 del Reglamento de la Corporación.

4.- El Diputado señor Fuentealba formuló una indicación para sustituir el texto de la letra b), del número 2) del Artículo Primero por el siguiente: *"Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, METRO S.A., a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, prestará servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses y minibuses urbanos, por razones fundadas de interés público y/o de anormalidad del servicio.".*

La indicación fue declarada inadmisible por el Presidente de la Comisión, de acuerdo a las facultades que le confieren los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el artículo 237, número 16 del Reglamento de la Corporación.

5.- Los Diputados señores González, Hales, Valenzuela, Tuma, Girardi, Jiménez, Soto, doña Laura, Ceroni, Quintana, Accorsi y Núñez formularon una indicación para agregar los siguientes artículos tercero y cuarto, nuevos:

"**Artículo Tercero.-** *Modificase el DFL N°1, del 30 de junio de 1993, del Ministerio de transportes y telecomunicaciones, que fija el texto refundido y sistematizado de la Ley Orgánica de los Ferrocarriles del Estado, de la siguiente manera:*

1) En el artículo 2°, agregase en el inciso primero, a continuación del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase: "Podrá también, en forma excepcional por medio de sus empresas filiales regionales, operar a través de buses, minibuses y trolebuses".

2) En el artículo 2°, agregase el siguiente inciso final:

"Para efectos de lo dispuesto en la parte final del inciso primero de este artículo, podrá prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses, minibuses y trolebuses urbanos, a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por razones de interés público y continuidad del servicio, y en los términos que convenga con éste, cuando se presente una o varias de las siguientes causales:

a) Que se hubiera interrumpido o afectado gravemente la prestación del servicio de transporte urbano en superficie, una vez declarada la caducidad de algún contrato de concesión de uso de vías, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

b) Que se hubiera declarado desierta, parcial o totalmente, la licitación de una concesión de uso de vías, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

c) Que exista un déficit transitorio en la oferta de servicios de transporte público donde operan líneas de metro, y

d) Que se encuentre afectada transitoriamente la normal prestación del servicio de trasporte concesionado o de servicio de transporte autorizado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La ocurrencia de alguna de las causales antes señaladas deberá determinarse mediante resolución exenta y fundada del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.".

"**Artículo Cuarto.-** *La Empresa de Ferrocarriles del Estado podrá realizar las actividades autorizadas en el inciso primero del artículo segundo del DFL N°1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, modificada por la presente ley, a través de sus filiales regionales. Dichas filiales deberán estar constituidas como sociedades anónimas y se regirán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Asimismo, Ferrocarriles del Estado y dichas filiales podrá asociarse con la Corporación de Fomento de la Producción o con otras personas jurídicas, nacionales o extranjeras, requiriendo en este último caso autorización previa de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Hacienda."."*

La indicación fue declarada inadmisible por el Presidente de la Comisión, de acuerdo a las facultades que le confieren los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el artículo 237, número 16 del Reglamento de la Corporación.

VII. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

A la discusión en general del proyecto habida en el seno de vuestra Comisión concurrió **el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera-Gallo Quesney**, quien expuso el parecer del Ejecutivo respecto de la iniciativa en informe.

Explicó que a través de esta iniciativa, se propone autorizar a Metro S.A. a prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros mediante buses, y previa solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Añadió, que en el inciso segundo del artículo 2°, se le entrega la facultad de *"ejecutar cualquier acto u operación relacionados con el objeto social",* y éste a su vez consiste en el *"transporte de pasajeros en ferrocarriles metropolitanos u otros medios eléctricos complementarios y las anexas a dicho giro",* en razón de ello, a su juicio, no sería necesario tener que legislar, para ampliar el giro de la empresa.

Sin embargo, el Ejecutivo ha propuesto este proyecto de ley, para evitar cualquier disputa jurídica respecto de este tema. Se optó para que sea el Poder Legislativo, el que resuelva si autoriza o no a Metro S.A., para que pueda operar servicios de transporte público de pasajeros en superficie y es por ello que se

propone modificar el objeto social de Metro S.A., para que pueda operar con buses y minibuses.

En razón que esta modificación tiene un carácter excepcional, se enumeran en el proyecto cuatro causales precisas que dan lugar a esta habilitación excepcional y transitoria para operar con buses en superficie, situación que a su vez podrá concretarse en la modalidad de un acto jurídico de cualquier naturaleza, es decir, mediante arriendo, compra o subcontratación a terceros, o bien la constitución de una sociedad especial para ese efecto.

Aclaró por último, que legislar sobre esta materia, no significa que se pretenda estatizar los servicios de transporte de pasajeros, sino simplemente habilitar a Metro S.A. para que pueda operar en superficie, previa autorización, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y en un futuro próximo, será la Autoridad Metropolitana de Transportes, la que, una vez se apruebe su ley, será el *brazo ejecutor* del Ministerio.

****

El Subsecretario de Transportes, señor Danilo Núñez Izquierdo, planteó que el motivo que tuvo el Ejecutivo para presentar este proyecto de ley a trámite legislativo, fue solucionar una situación de emergencia crítica que se ha presentado a raíz de la implementación del nuevo plan de transporte público de pasajeros para la región metropolitana, y situaciones que también afectan a otras zonas del país. Es decir, el Ejecutivo ha estudiado una política de transporte que se encontraba pendiente, y lo hace sobre la base de algunos proyectos de ley, que deberán resolver diversos aspectos: en el mediano plazo, se debe estructurar una legislación para que se cree el cargo de la Autoridad Metropolitana de Transportes, para que ordene el transporte en la ciudad y en el corto plazo, que se pueda afrontar la contingencia inmediata a través de la figura del administrador provisional y que se habilite a Metro S.A., para que se haga cargo, en forma excepcional, del transporte de pasajeros en superficie.

Aclaró, que en lo relativo al proyecto de ley en estudio, el interés que tiene el Ejecutivo es posibilitar a Metro S.A., para que pueda realizar actividades que solucione las posibles interrupciones del servicio de transporte urbano. Agregó, que la ejecución de la medida será acompañada, en su momento, de los estudios técnicos que permitan determinar y priorizar las zonas de la ciudad, donde la operación de buses y minibuses podrá ser eficiente, así como la extensión temporal de dicha operación, la que no puede quedar acotada en la ley, sino que será determinada en cada situación.

Finalmente, explicó que el objeto del proyecto es habilitar a Metro S.A., para que pueda operar en superficie y también tiene por finalidad garantizar que cada vez que el Ministerio dicte una Resolución Exenta, para que se pueda operar con buses y minibuses, tenga el respaldo legal específico y en ese momento no tenga que debatir sobre la legalidad de la medida.

****

El Presidente del Directorio de Metro S.A., señor Clemente Pérez Errázuriz, indicó que siendo Metro una sociedad anónima, de propiedad estatal, su giro u objeto social está establecido en su ley orgánica, la cual mediante este proyecto se desea modificar, para realizar actividades propias del servicio del transporte de pasajeros en ferrocarriles metropolitanos, u otros medios complementarios y actividades anexas, pudiendo con tal fin constituir o participar en sociedades y ejecutar cualquier acto u operación relacionada con el objeto social.

Planteó, que la empresa se rige por un principio o *regla de oro*, cual es la de proveer el servicio de transporte de pasajeros, teniendo como meta el equilibrio operacional, es decir, de no generar pérdidas en su operación, e incluso generando utilidades en su operación, por lo que no requiere subsidio, y esta condición, el Metro la quiere mantener. Añadió, que en los últimos años se han registrado pérdidas, a raíz de que ha debido asumir parte del financiamiento que ha sido necesario para la construcción de las nuevas líneas, así como extensión de las actuales.

A modo de ejemplo indicó que el plan 2000-2006 se ejecutó, debiendo asumir la empresa el 48% de los aportes necesarios para su cabal financiamiento, y que en particular las ampliaciones y extensiones de nuevas líneas, están siendo financiadas en un tercio por la misma empresa. El otro tercio, lo financia directamente el Fisco y el restante tercio, lo aportará la Municipalidad de Las Condes, en conjunto con el Gobierno Regional.

En lo relativo a la participación de Metro en el plan Transantiago, aclaró que ello ha implicado que la empresa ha desarrollado un conjunto de medidas para absorber el creciente número de pasajeros que implicaría para Metro la operación de Transantiago, entre éstas, duplicó los puntos de venta y recarga de tarjetas *Multivía* y *Bip!,* la incorporación de nuevos medios de pago, convenios con casas comerciales, o la operación de *bucles* o trenes de recorridos cortos para aliviar las horas de congestión, o el incremento en el personal de seguridad y de asistencia a los pasajeros, etcétera. Precisó, que desde que se inició la operación del plan Transantiago, más del 80% de los ingresos del plan son generados desde el Metro y del monto recaudado que desde que se inició la operación del plan Transantiago, más del 80% de los ingresos del plan son generados desde el Metro, de los cuales se paga la participación que Metro tiene en el sistema.

En relación con el proyecto en estudio, aclaró que el Directorio de Metro no tiene una posición institucional al respecto, pero la empresa sí tiene fortalezas para enfrentar un nuevo rol, pues es una empresa eficiente, consolidada, de alto prestigio, con importante capacidad instalada y amplia experiencia en transporte de pasajeros; sin embargo, la empresa detecta debilidades para enfrentar lo propuesto en el proyecto que se discute.

En primer lugar, a raíz de que la empresa detecta debilidades para enfrentar lo propuesto en el proyecto que se discute. Por otra parte, se genera alguna incertidumbre ante la intervención de la empresa en este tipo de servicios mientras esa condición no esté aclarado, y agregó, además, que la empresa carece de experiencia en operación de buses. Añadió, que para poder extender su giro, en términos del proyecto, se podrá constituir una filial especializada o bien operar directamente como Metro S.A., destinar a ello recursos físicos y humanos, conciliar los proyectos de explotación de buses con el interés social de la empresa, lo que significa que dicha explotación resulte también conveniente para Metro en términos comerciales, y, por último se requerirá un aumento de capital para poder hacerse cargo de esta gestión. Por último, que la empresa tiene la mejor disposición para colaborar con el desarrollo de Transantiago, en cuanto ello sea compatible con el interés social de Metro S.A.

Indicó, que para concretar esa participación en el servicio de transporte de superficie, en los términos del proyecto propuesto, Metro podrá operar directamente o bien a través de filiales, asociándose con CORFO u otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Advirtió, que por razones contables y de un mejor control financiero resulta recomendable actuar a través de una filial, siempre requiriéndose la aprobación del Directorio, el que deberá velar responsablemente por el interés social y el patrimonio de la empresa.

Finalmente, señaló que para extender esta operación de servicios de transporte de personas, más allá de la región metropolitana, aclaró que Metro S.A. como empresa, se rige por el derecho común, pero su objeto social está fijado, y por tanto, limitado legalmente por la ley N° 18.772 que concibe a la empresa actuando en la región metropolitana, pero es el Congreso Nacional, deberá aprobar la ley para que pueda operar la situación que establece el proyecto de ley en estudio. En todo caso, aclaró que el Directorio de la empresa no ha cuestionado esa posibilidad, y por tanto la empresa carece de toda iniciativa que apunte en esa dirección, e incluso manifestó una cierta reserva del Directorio de extender las operaciones de la empresa hacia la superficie, en la ciudad de Santiago, que es a lo que apunta el proyecto de ley que se discute.

****

El Gerente General de Metro, señor Hernán Vega Molina, se refirió a los costos que para la empresa ha significado su participación en el plan Transantiago. Aclaró, que tales adecuaciones se vienen asumiendo, mediante los respectivos contratos, desde el año 2004 a la fecha. En esa línea, el año 2006 se realizaron acciones específicas, que significaron a la empresa, en términos de gastos corrientes, entre $1.500 a $1.700 millones de pesos y ejemplifica algunas de ellas, como la instalación de barreras de contención en las estaciones, nueva señalética, más guardias de seguridad, etcétera. Señaló, que en todo caso, la ampliación de las líneas, que ha implicado duplicar la extensión de la red en seis años, no dice relación con el Transantiago y por tanto, no responden a ese plan, los incrementos en gastos que ha experimentado la empresa. Concluyó, que los gastos adicionales que ha debido asumir Metro y que se explican por su inclusión en el Transantiago, no superan el 3% del gasto total anual de la empresa. Con esto, aseguró que la operación de Transantiago no ha impactado a Metro por concepto de gastos de mantenimiento, y aclaró, que los gastos por averías se mantienen en torno a los índices históricos, y concluyó asegurando que Metro es una empresa eficiente y que opera bajo la premisa del equilibrio financiero.

****

Con motivo de la discusión en general del proyecto en estudio, la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones acordó, solicitar un informe en derecho a la Biblioteca del Congreso Nacional, acerca de la constitucionalidad del proyecto.

En mérito de lo cual, la Biblioteca del Congreso Nacional entregó el siguiente documento:

Constitucionalidad del Proyecto de Ley que Permite la Prestación del Servicio de Buses y Minibuses por parte de Metro S.A.[1]

Mediante Oficio N° 159/2007 de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, se ha solicitado a esta Biblioteca, emitir un Informe en Derecho en que se resuelva el cuestionamiento planteado al interior de la Comisión, respecto de la constitucionalidad del proyecto de ley[2] que permite la prestación del servicio de buses y minibuses por parte de Metro S.A.

A fin de dar respuesta a lo solicitado, se desarrolla la presente Minuta. El plan para su desarrollo será el siguiente: la primera parte estará dedicada a esbozar el contenido del proyecto en cuestión; en segundo lugar, se analizara, en forma breve, la

[1] Elaborado por el Abogado Rodrigo Bermúdez Soto, rbermudez@bcn.cl, anexo3183.
[2] Boletín N° 5091-15.

regulación de la actividad empresarial del Estado a nivel Constitucional; y en tercer lugar, se realiza el análisis propiamente tal destinado a determinar o no la Constitucionalidad, fundado en lo expuesto anteriormente.

1. Contenido del Proyecto Destinado a Permitir la Prestación del Servicio de Buses y Minibuses por Parte de Metro S.A.

El proyecto en comento tiene como objeto modificar la Ley N° 18.772[3] que Establece Normas para Transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima. Como lo señala su denominación, a través de este cuerpo legal, se autorizó al Estado a *"(…) actividades empresariales de servicio público de transporte de pasajeros, mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos u otros medios eléctricos complementarios y servicios anexos."*[4]

El proyecto introduce, precisamente una modificación a este artículo, incorporándole la frase final "como asimismo, en forma excepcional, a través de buses y minibuses urbanos."[5]. De esta forma, se amplía la actividad empresarial que Metro S.A. puede desarrollar. Cabe hacer presente, eso sí, que esta ampliación no es para que la actividad de transporte de pasajeros a través de buses y minibuses la desarrolle de manera continua, sino que sólo de forma excepcional.

Las situaciones de excepcionalidad en que es permitido el desarrollo son incorporados por esta misma modificación. Se establece que Metro S.A. podría realizar esta actividad sólo a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, cuando, fundado en razones de interés público determine mediante resolución exenta y fundada la ocurrencia de una o más de las siguientes circunstancias:

"a) Que se hubiera interrumpido o afectado gravemente la prestación del servicio de transporte urbano en superficie, una vez declarada la caducidad de algún contrato de concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

b) Que se hubiera declarado desierta, parcial o totalmente, la licitación de una concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

c) Que exista un déficit transitorio en la oferta de servicios de transporte público donde operan líneas de metro, y

d) Que se encuentre afectada transitoriamente la normal prestación del servicio de trasporte

---

[3] Publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 1989. Para proceder a esto, se autorizó a que el Fisco de Chile, representado por el Ministerio de Hacienda, y la Corporación de Fomento de la Producción constituyesen una sociedad anónima que se regirá por las reglas de las sociedades anónimas abiertas. En la actualidad la participación en la propiedad de Metro S.A. es de un 62,12% de la CORFO y de un 37,88% del Fisco de Chile (fuente: http://www.metrosantiago.cl/organizacion.php, junio 2007).

[4] Art. 1° Ley N° 18.772.

[5] El artículo segundo del proyecto, autoriza a Metro S.A. para que con el objeto de desarrollar estas actividades pueda constituir una sociedad filial con dicho fin.

concesionado o de servicio de transporte autorizado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones." [6]

2. Regulación Constitucional de la Actividad Empresarial del Estado.

Esta se encuentra contenida en el artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución Política, el cual establece que *"El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado."*

Sobre este punto, la doctrina sostiene que no es la regla general que el Estado desarrolle actividades empresariales. Aún más, "La Constitución declara su reticencia frente al Estado empresario. Por ello entrega a la ley, que debe ser de quórum calificado, el autorizar al Estado o a sus organismos, de la Administración Central, autónomos, empresas del Estado o entidades en que el Estado tenga alguna forma de intervención, para que ejerzan actividades empresariales o participen en ellas. (…) En resumen, Estado empresario sólo por excepción."[7]

Tal reticencia proviene del hecho que, de acuerdo a la doctrina, el Estado chileno, cumple un rol subsidiario frente a las actividades que los particulares, lícitamente, pueden desarrollar, principio que, si bien no se encuentra consagrado expresamente en el texto constitucional, se desprende por la doctrina del artículo 1° incisos 3° y 4°.[8] [9] [10]

Llevado al plano de las actividades económicas, son los particulares quienes tienen la iniciativa para el desarrollo de las mismas, con todas las limitaciones que imponen el orden público, la moral, la seguridad nacional y las normas legales. Por su parte, el Estado o sus órganos se encuentran sujetos a una prohibición para desarrollar tales actividades, la cual sólo puede ser

---

[6] Lit. b), numeral 2), artículo primero del proyecto.

[7] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*[2], Vol IV, Santiago (1997), p. 143.

[8] "*El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.*
El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece."

[9] Silva Bascuñán sostiene, respecto de este inciso, que "La Constitución pretende que se respete el principio de subsidiariedad, el cual implica, alternativamente, en un sentido, que el Estado no tome a su cargo lo que pueden en buenas condiciones, realizar las personas y los entes colectivos y, a la inversa, la obligación del Estado de proveer a la satisfacción de necesidades colectivas, en cuanto los particulares no estén en posibilidad de lograrla.". Ibid. pp. 51-52.

[10] Enrique Evans de la Cuadra sostiene que este principio de subsidiariedad es "(…) la inspiración ideológica del orden público económico (…) que afirma que, fuera de las funciones que por su naturaleza son estatales (…) el Estado no debe asumir tareas, actividades o empresas que puedan ser cumplidas o ejecutadas adecuadamente por los particulares." EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Los Derechos Constitucionales*[3],V 3, Santiago (2004), p. 136.

levantada mediante una autorización[11] entregada a través de una ley de quórum calificado.

Cabe hacer presente, además, que una vez entregada la autorización al Estado, este debe desarrollar, por expreso mandato constitucional, la actividad empresarial sometido a las mismas reglas que le son aplicables a los particulares en el ejercicio de sus actividades económicas, pasa, pues, a ubicarse en un plano de igualdad con los particulares, qué únicamente puede excepcionarse siempre que la misma ley que lo autoriza a desarrollar u otra posterior, con motivos justificados, contemple excepciones que se apliquen sólo respecto del Estado o sus órganos como empresarios.[12]

3. Análisis de la Constitucionalidad del Proyecto.

Partiendo de lo expuesto previamente, se pueden hacer los siguiente comentarios relativos a la constitucionalidad del proyecto.

1. El Estado, en la actualidad, se encuentra autorizado para desarrollar la actividad empresarial de servicio público de transporte de pasajeros, mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos a través de una empresa constituida como sociedad anónima denominada Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A., autorización que le fue entregada mediante la ley N° 18.772.

2. Para el Estado, no existen actividades empresariales vedadas a priori, pues el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución no hace reserva alguna de actividades para los particulares. Se establece, así, una prohibición de carácter genérico para el desarrollo de actividades económicas, que puede ser levantada a través de una ley de quórum calificado que lo autorice.

3. Con esto, se puede sostener que no existiría reparo a la constitucionalidad del proyecto que pretende autorizar a Metro S.A. para desarrollar la actividad empresarial de transporte de pasajeros mediante buses o minibuses, pues se estaría dando cumplimiento al requisito de que ello sea a través de una ley de quórum calificado.

4. Ayuda también a sostener su constitucionalidad el hecho que, como se plantea la iniciativa legislativa, se trataría de una forma de desarrollo del principio de subsidiariedad del Estado pues se permitiría a Metro S.A. el desarrollo de esa actividad

---

[11] Autorizar, según el Diccionario de la Lengua Española, es "*Dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo.*" En el texto constitucional, entonces, debemos entender la expresión "autoriza" como la dación de una facultad al Estado o sus órganos de la cual, hasta antes de ese momento, ellos no gozaban.

[12] Necesariamente se debe relacionar esto con lo que establece el numeral 22 del artículo 19, al disponer que: *"22º.- La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Sólo en virtud de una ley,*
y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en 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;"

empresarial sólo en casos en que -por una razón u otra- los particulares no puedan o lo hagan deficientemente, siendo además necesaria la calificación y fundamentación de los hechos que habilitan a solicitar la realización de la actividad empresarial por parte de Metro S.A.

5. Por lo demás -y finalmente-, no se establece un régimen especial para el desarrollo de esta actividad empresarial por parte de Metro S.A. que pueda ser considerada como la institución de un régimen de discriminación arbitraria, en perjuicio de los particulares, que el Estado o alguno de sus órganos entregue en materia económica. Por el contrario, si hay el establecimiento de un régimen especial está dirigido concretamente a limitar, en el ámbito del transporte de pasajeros a través de buses o minibuses, la actividad empresarial de Metro S.A., circunscribiéndola únicamente a los casos que el propio proyecto señala.

****

-Puesto en votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por seis votos a favor de los Diputados señores Espinoza, Hales, Latorre; Sepúlveda, doña Alejandra; Venegas, don Mario y Venegas, don Samuel; dos votos en contra de los Diputados señores Monckeberg, don Cristián y Uriarte y tres abstenciones de los Diputados señores Alvarado, Correa y García.

VIII. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

El proyecto en informe consta de dos artículos por los cuales se incorpora en el giro social de Metro S.A., la posibilidad de prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros, en superficie, mediante buses, y previa solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La prestación del servicio de trasporte de pasajeros mediante buses la realizará Metro S.A. de una manera excepcional y sólo en los eventos que se señalan en el proyecto de ley, esto es, cuando se aplique la sanción de caducidad de una concesión a un operador de acuerdo a la normativa vigente, cuando se declare desierta parcial o totalmente una licitación y, en general, cuando lo solicite el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones por presentarse algún déficit de oferta de servicio de transporte público, donde operen líneas de metro o cuando se afecte la normal prestación del servicio concesionado o autorizado.

Para que Metro S.A. pueda operar buses y minibuses urbanos, previa solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, debe cumplir también toda la normativa vigente sobre esta materia y las disposiciones reglamentarias que impone el Decreto Supremo Nº 212, de 1992, y Nº 122, de 1991, ambos de dicho Ministerio, cuando corresponda. Una cosa es la autorización legal para

ampliar el giro de Metro S.A.; y otra que la actividad que emprenda deba someterse en todo a la legislación común de sus pares.

En consecuencia, con este proyecto de ley se busca mejorar las herramientas legales para buscar perfeccionamientos en el transporte urbano de pasajeros y asegurar de esa manera la continuidad del servicio.

Artículo Primero.

"Modifícase la ley Nº 18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima, de la siguiente manera:

1) En el artículo 1º, agregáse, a continuación del punto final que pasa a ser coma (,) la siguiente frase: "como asimismo, en forma excepcional, a través de buses y minibuses urbanos".

2) Modifícase el artículo 2º de la siguiente forma:

a) En el inciso segundo, intercálase, entre las palabras "complementario" y la letra "y", la siguiente frase: "y excepcionalmente, en buses y minibuses urbanos,".

b) Agréganse los siguientes incisos:

"Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, "METRO S.A." podrá prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses y minibuses urbanos, a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por razones de interés público y continuidad del servicio, y en los términos que convenga con éste, cuando se presente una o varias de las siguientes causales:

a) Que se hubiera interrumpido o afectado gravemente la prestación del servicio de transporte urbano en superficie, una vez declarada la caducidad de algún contrato de concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

b) Que se hubiera declarado desierta, parcial o totalmente, la licitación de una concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

c) Que exista un déficit transitorio en la oferta de servicios de transporte público donde operan líneas de metro, y

d) Que se encuentre afectada transitoriamente la normal prestación del servicio de trasporte concesionado o de servicio de transporte autorizado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La ocurrencia de alguna de las causales antes señaladas deberá determinarse mediante resolución exenta y fundada del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.".

***El Diputado señor Hales formuló una indicación a la letra b) del número 2) del Artículo Primero del proyecto, por la que se agregan dos nuevos incisos al artículo 2° de la ley

N°18.772, para intercalar en la letra c) del nuevo inciso tercero, entre las palabras “*público*” y “*donde*”, la frase “*en las regiones del país*”.

El autor de la indicación señaló que con ella se identifica el lugar preciso donde tendrá lugar la actuación de Metro, puesto que de la redacción original del Ejecutivo, podría interpretarse que una de las causales que existe para dicha actuación, será simplemente que se presente un déficit transitorio en aquella “línea” de Metro, o bien en aquella “comuna” o en la “ciudad” en que opera el Metro, etc., es decir, no queda claro el lugar, y como la palabra “ciudad” no se corresponde con la división administrativa, es mejor recurrir a una expresión, como la de región, que precisará el lugar, y lo hace por lo demás, en términos amplios. No se trata de aumentar las causales de actuación de Metro en superficie, sino que de precisarlas.

-Puesto en votación el Artículo Primero del proyecto, incluida la indicación, fue aprobado por seis votos a favor, 1 voto en contra y dos abstenciones.

Artículo Segundo.

“METRO S.A. podrá realizar las actividades autorizadas en el inciso tercero del artículo segundo de la ley N° 18.772, modificada por la presente ley, directamente o a través de filiales. Dichas filiales se constituirán como sociedades anónimas y se regirán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Asimismo, Metro S.A. y dichas filiales podrá asociarse con la Corporación de Fomento de la Producción o con otras personas jurídicas, nacionales o extranjeras, requiriendo en este último caso autorización previa de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Hacienda.”

-Puesto en votación el Artículo Segundo del proyecto, fue aprobado por seis votos a favor, un voto en contra y dos abstenciones.

IX. TEXTO DEL PROYECTO APROBADO.

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, os podrá añadir el señor Diputado informante, vuestra Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones os recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“**Artículo primero**.- Modifícase la ley Nº 18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima, de la siguiente manera:

1) En el artículo 1º, agregáse, a continuación del punto final que pasa a ser coma (,) la siguiente frase: *“como*

asimismo, en forma excepcional, a través de buses y minibuses urbanos".

2) Modifícase el artículo 2º de la siguiente forma:

a) En el inciso segundo, intercálase, entre las palabras "complementario" y la letra "y", la siguiente frase: *"y excepcionalmente, en buses y minibuses urbanos,".*

b) Agréganse los siguientes incisos:

"Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, "METRO S.A." podrá prestar servicios de transporte público remunerado de pasajeros en buses y minibuses urbanos, a solicitud del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por razones de interés público y continuidad del servicio, y en los términos que convenga con éste, cuando se presente una o varias de las siguientes causales:

a) Que se hubiera interrumpido o afectado gravemente la prestación del servicio de transporte urbano en superficie, una vez declarada la caducidad de algún contrato de concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

b) Que se hubiera declarado desierta, parcial o totalmente, la licitación de una concesión de uso de vías de la ciudad de Santiago, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 18.696;

c) Que exista un déficit transitorio en la oferta de servicios de transporte público en las regiones del país donde operan líneas de metro, y

d) Que se encuentre afectada transitoriamente la normal prestación del servicio de trasporte concesionado o de servicio de transporte autorizado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La ocurrencia de alguna de las causales antes señaladas deberá determinarse mediante resolución exenta y fundada del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.".

Artículo Segundo.- METRO S.A. podrá realizar las actividades autorizadas en el inciso tercero del artículo segundo de la ley N° 18.772, modificada por la presente ley, directamente o a través de filiales. Dichas filiales se constituirán como sociedades anónimas y se regirán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Asimismo, METRO S.A. y dichas filiales podrá asociarse con la Corporación de Fomento de la Producción o con otras personas jurídicas, nacionales o extranjeras, requiriendo en este último caso autorización previa de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Hacienda.".

Se designó Diputado informante al señor **Mario Venegas Cárdenas.**

SALA DE LA COMISIÓN, a 05 de julio de 2007.

Tratado y acordado, conforme se consigna en las sesiones de fechas 14, y 19 de junio y 3 de julio de 2007, con la asistencia de los Diputados señores Venegas, don Samuel (Presidente); Alvarado, don Claudio; Correa, don Sergio; Espinoza, don Fidel; Fuentealba, don Renán (reemplazó al Diputado señor Sabag); García, don René Manuel; Hales, don Patricio; Hernández, don Javier; Latorre, don Juan Carlos; Monckeberg, don Cristián; Quintana, don Jaime; Sabag, don Jorge; Sepúlveda, doña Alejandra (reemplazó al Diputado señor Sabag); Uriarte, don Gonzalo y Venegas, don Mario.

Nota: Se adjunta al presente informe un texto comparado, que contiene la legislación vigente y el texto aprobado por la Comisión.

PATRICIO ÁLVAREZ VALENZUELA,
Secretario de la Comisión.