



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE POSTGRADO**

**REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEPORTIVA EN CHILE.
ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE INTERVENCIONES PÚBLICAS DE
PROMOCIÓN DEL DEPORTE.
ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA**

CLAUDIA VIOLETA RAMÍREZ KRAUSE

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN
DERECHO PÚBLICO

PROFESOR GUÍA:
DR. CLAUDIO MORAGA KLENNER

SANTIAGO DE CHILE

JULIO 2014

TABLA DE CONTENIDO

	Página
RESÚMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1 LA ACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN	
1.1. La actividad de la Administración o Antecedentes.....	12
1.2. Necesidad de la intervención Administrativa. Presupuestos.....	14
1.3. Principios que informan la actuación administrativa.....	18
1.4. Normas constitucionales inspiradoras.....	24
1.5. Formas de intervención.....	26
1.5.1. Concepto.....	26
1.5.2. Clasificación doctrinal.....	27
1.6. Actividad de mantenimiento del orden público o de limitación: policía administrativa.....	28
1.6.1. Técnicas de policía administrativa.....	34
1.6.2. Tipos de actividad de limitación.....	34
1.7. Actividad por vía de garantía de prestación: servicio público.....	35
1.7.1. Caracteres diferenciadores de servicio público.....	41
1.7.2. Principios inspiradores de la actividad prestacional por servicio público.....	44
1.7.3. Sistema jurídico de prestación de los servicios públicos en Chile.....	46
1.8. Actividad administrativa de prestación directa o gestión económica: empresa pública.....	49

1.8.1. Marco normativo.....	52
1.9. Actividad administrativa de estímulo: fomento.....	56
1.9.1. Concepto.....	60
1.9.2. Fuentes (Cobertura constitucional).....	61
1.9.3. Técnicas de fomento.....	64
1.9.4. Subvenciones (como técnica de fomento).....	68
1.9.5. Financiamiento público de los Bomberos de Chile.....	85
1.10 Técnicas de intervención administrativas.....	87
1.10.1. Concepto.....	87
1.10.2. Encuadramiento de las técnicas de intervención administrativa	88
1.10.3. Fuentes.....	90
1.10.4. Intercambiabilidad de las técnicas.....	91

CAPÍTULO 2 EL DEPORTE COMO ACTIVIDAD DE INTERÉS PÚBLICO

2.1. El deporte como actividad humana.....	94
2.1.1. Orígenes.....	94
2.1.2. Concepto de deporte como actividad humana.....	101
2.2. Definición de deporte desde la perspectiva jurídica.....	102
2.2.1. Necesidad y objeto de una definición.....	102
2.2.2. Definición de deporte desde la perspectiva jurídica.....	105
2.2.3. Definición de deporte en nuestro modelo.....	111
2.3. Necesidad de intervención de la administración en el deporte.....	113
2.4. Régimen jurídico deportivo en Chile.....	125
2.4.1. Constitucionalización del derecho al deporte. Realidad internacional y nacional.....	125

2.4.2. Estrategia Pública deportiva: Política Nacional del Deporte.....	145
2.4.3. ¿Existe un ordenamiento jurídico deportivo?.....	148
2.4.4. Funciones públicas en el deporte.....	155
2.4.4.1. Elaboración de programas de actividades y competiciones.....	155
2.4.4.2. Medición de la Calidad de la Educación Física en la educación básica.....	156
2.4.4.3. Control de dopaje y de la violencia en los Estadios con ocasión del futbol profesional.....	157
2.4.4.4. Instalaciones y equipamientos deportivos.....	158
2.4.4.5. Protección del deportista.....	158
2.5. Organismos técnicos en materia deportiva.....	159
2.5.1. Institucionalidad deportiva.....	159
2.5.1.1. Ministerio de Educación.....	160
2.5.1.2. Ministerio del Deporte.....	161
2.5.1.3. Instituto Nacional de Deportes de Chile.....	165
2.5.1.4. Municipalidades.....	169
2.5.2. Organizaciones deportivas.....	170
2.5.2.1. Formas de financiamiento de la actividad deportiva.....	174

CAPÍTULO 3 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DEPORTE

3.1. Clasificación del deporte desde el punto de vista de la intervención del Estado.....	176
3.1.1. Deporte Aficionado.....	176

3.1.2. Deporte de competición	181
3.1.3. Deporte de Alto Rendimiento y de proyección internacional.....	183
3.1.4. Deporte profesional.....	190
3.2. Formas de intervención identificables.....	195
3.2.1. Antecedentes históricos de la intervención pública en deporte en nuestro país.....	196
3.2.2. Actividad de mantenimiento del orden público o de limitación: policía administrativa.....	200
3.2.3. La intervención administrativa por vía de garantía de prestaciones: el servicio público.....	204
3.2.3.1. Prestación indirecta.....	204
3.2.3.2. El encargo de administración de recintos deportivos.....	207
3.2.4. Actividad administrativa de estímulo: Fomento o promoción del deporte.....	211
3.2.4.1. Subsidios.....	212
3.2.4.1.1. Fondo Nacional de Fomento del Deporte (FONDEPORTE).....	213
3.2.4.1.2. Subsidio para el deporte.....	216
3.2.4.1.3. Programa de becas para deportistas de Alto Rendimiento del IND (PRODDAR).....	218
3.2.4.1.4. Premios a deportistas, ex deportistas,	220

dirigentes y ex dirigentes destacados en el deporte.....	
3.2.4.2. Medidas honoríficas.....	221
3.2.4.2.1. Premio Nacional del Deporte.....	221
3.2.4.3. Medidas económicas indirectas.....	224
3.2.4.3.1. Donaciones con fines deportivos sujetas a franquicia tributaria.....	224
3.2.4.3.2. Exenciones tributarias.....	225
3.2.4.4. Beneficios jurídicos.....	226
3.2.4.5. Gravámenes especiales.....	226
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	228
BIBLIOGRAFÍA.....	235
ABREVIATURAS.....	245
ÍNDICE DE TABLAS.....	247

RESÚMEN

Atendido el objeto de la presente tesis, esto es, el análisis crítico del sistema nacional de intervenciones públicas de promoción del deporte, es que la primera materia abordada corresponde a los mecanismos utilizados por la Administración para intervenir en la actuación de los particulares, partiendo por los títulos de intervención administrativa, seguido por las formas y por las técnicas con que los Poderes Públicos injieren en la actuación privada. Para ello se ha seguido a las principales doctrinas que tratan la materia, recurriendo a doctrinas tanto nacionales como internacionales.

En una segunda parte se ofrecen lineamientos generales de relevancia jurídica acerca del fenómeno deportivo, como lo son las tesis más reconocidas acerca del origen del deporte, ofreciendo, además, diversos conceptos de deporte, tanto desde la perspectiva jurídica como aquellas que lo definen como una actividad humana.

Seguidamente, se analizará el modelo deportivo chileno, para lo cual, en primer lugar, abordaré la pregunta de si el deporte resulta de interés para los Poderes Públicos, partiendo con el análisis de nuestra Constitución. Después, examinaré la Política Nacional Deportiva, incluyendo aquellas materias privativas de la actuación pública y, por otro lado, aquellos aspectos en los cuales ha optado por contar con la colaboración de los particulares, todo a la luz de las diversas formas de intervención administrativas y las técnicas más relevantes utilizadas. Además de ello, me referiré a las entidades cuyas actuaciones tienen efectos importantes en la materia en estudio, no sólo en el ámbito

institucional público, sino también en el privado. A su turno, examinaré la clasificación de deporte ofrecida por la ley del ramo, debido a sus consecuencias en materia de actuaciones públicas.

Finalmente, habiendo analizada todas estas materias, elaboraré algunas sugerencias acerca del actual modelo nacional.

INTRODUCCIÓN

Es un fenómeno conocido el hecho que, desde las primeras etapas de la historia de la humanidad, pasando por las grandes experiencias que rinde la cultura Helénica al desarrollo del cuerpo y el espíritu, hasta nuestros días, han existido diferentes tipos de prácticas físicas de carácter lúdico, competitivo o ritual, sensible de ser regulado por la instalación de instituciones de resguardo y de fomento de la actividad. Dado los actuales niveles de participación y competitividad ciudadana en las diferentes actividades que giran en torno al deporte, no puede ni debe el Estado ser ajeno a las regulaciones que permitan del mejor modo un equilibrio en la distribución de los recursos disponibles para el libre acceso a la práctica sistemática en todos los niveles de la población.

Alejándonos de la discusión acerca de las teorías que tratan de explicar los orígenes del deporte, lo que será visto en el Capítulo 2 del presente estudio, existe cierto acuerdo entre los tratadistas, en cuando a aceptar el hecho que dentro de los intereses que han influido para crear agrupaciones humanas, se encuentra la actividad deportiva. El estudio del deporte, como actividad del hombre y como motor habilitante del quehacer social, reviste particular interés, puesto que, desde su concepción se le relaciona con reglas, y con estructuras organizativas, que van adecuándose a los momentos históricos en que se insertan. Un ejemplo claro de esto lo ofrecen los juegos deportivos, cuyo desarrollo son de relevancia para la comunidad, hecho que no es desconocido para la regulación jurídica y que el marco jurídico ha ido recogiendo al crear instituciones y alianzas estratégicas con los particulares para el desarrollo de esta actividad humana.

La relación del deporte con las reglas ha llevado a algunos autores a afirmar que si consideramos al Derecho como un conjunto de normas respaldadas por la comunidad y a las que se anuda una sanción, una de sus primeras manifestaciones es el Derecho del Deporte¹. Contraria a esta lógica, en nuestro país la literatura deportiva aborda este tema desde un punto de vista sociológico pero no, como un aspecto del derecho que tiene aplicación en la manera en cómo la Administración interviene en una actividad ejercida por particulares.

El Derecho Administrativo permite el estudio del cómo, dónde y por qué la Administración ejerce su actividad. Toda esta actividad es consecuencia del interés general, el cual, al ser la suma de los intereses particulares, habilita a la Administración para intervenir en la actuación de los privados. Que la Administración Pública actúe, implica que el ejercicio de sus potestades se encuentra previamente atribuido por una norma de rango suficiente. Luego, teniendo en consideración que el deporte es una actividad social de relevancia para la sociedad y que la Administración ha creado mecanismos de intervención en esta actividad de los particulares, implica un fenómeno interesante al momento de determinar los modelos de intervención administrativos en esta materia. Con la dictación de las diversas leyes relacionadas con el deporte, nuestro país ha adoptado diferentes modelos deportivos, así tenemos, por ejemplo, que la actual Ley del Deporte, Ley N° 19.712, difiere del modelo recogido por la Dirección de Deportes del Estado y – posteriormente – por la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), creada por la Ley N° 17.276, en el año 1970, cuerpo normativo, este último, derogado expresamente por

¹ REAL FERRER, GABRIEL, 1991, Derecho Público del Deporte, Madrid, Universidad de Alicante (Secretario de Publicaciones), Editorial Civitas S.A., 26p. y siguientes.

el artículo 78 de la citada Ley N° 19.712. Así, por ejemplo, la dependencia de diferentes órganos del Estado habla de controles administrativos diversos (DIGEDER, dependía del Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional de Deportes, a la luz del artículo 10 de su ley orgánica, se relacionaba originalmente con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno).

El fenómeno del modelo deportivo en nuestro país y las formas en cómo la Administración intervienen en materia deportiva no se encuentra abordado por la doctrina nacional, básicamente, porque si bien no es una materia nueva, a diferencia de otros países como por ejemplo España, Inglaterra y Estados Unidos, ha existido un escaso entendimiento que la actividad deportiva no es sólo un tema relacionado con planes educacionales, sino también, con la materialización de concepciones políticas, con el uso de una herramienta aceptada por la sociedad para prevenir flagelos actuales como el sedentarismo, drogadicción, falta de integración a la sociedad de algunos sectores de la población, entre otros, lo que permite que sea socialmente aceptado que el Estado intervenga en esta materia, con alianzas estratégicas entre particulares y la Administración y, con una manifestación del uso de herramientas jurídicas y administrativas para intervenir en el ámbito privado.

Resulta falaz pensar que el deporte es una actividad donde las decisiones políticas no se ven reflejadas. El Estado planifica y desarrolla ideas generales sobre el deporte con el objeto de contribuir al bienestar de la población o de aprovechar esta actividad dentro de las orientaciones políticas y propagandísticas de la nación. Luego, entender las formas utilizadas por la Administración en materia deportiva permite

comprender el tipo de instrumentos que el Estado está dispuesto a utilizar para el desarrollo de una actividad con alto impacto en la vida de la población.

Hacer un esfuerzo en esta materia, permitirá proponer propuestas de mejora al modelo actual, con el objeto de robustecer el ordenamiento jurídico en materia deportiva y perfeccionar las prácticas administrativas, mejoras conducentes al desarrollo de una política eficiente y eficaz, cuyo objetivo general es la disminución de los niveles de morbilidad, aumentar el ahorro en salud e incrementar la productividad de la economía². Para tal efecto, los objetivos específicos del modelo deportivo deberán estar dados por la formación de una política deportiva eficiente y adecuada, creación de condiciones que permitan a la mayoría de la población practicar regularmente deporte recreativo con orientación adecuada, fomento y desarrollo del deporte de competición comunal y regional o de nivel intermedio, desarrollo de un programa nacional de deportes de alto rendimiento con el fin de mejorar el nivel de los deportistas y la proyección internacional del deporte nacional, el incremento y mejoramiento de la infraestructura deportiva y, mejorar el uso y destino de los recursos actualmente entregados al deporte nacional.

² Palabras del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en mensaje que envía el proyecto de ley del deporte, en 1996.

CAPITULO 1

LA ACTIVIDAD MATERIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1. La actividad de la Administración o antecedentes

Cuando en Derecho Administrativo estudiamos las formas o mecanismos por los cuales el ordenamiento jurídico le asigna potestades a la Administración y, que asume la forma externa de normas, actos o contratos, es lo que en doctrina se denomina “actividad de la administración”³. Dicha actividad puede ser formal o material, dependiendo del tipo de acción de que se trate, luego, será formal en cuanto a los instrumentos a través de los cuales la Administración lleva a cabo su actividad y, será material cuando se trate de qué funciones sociales desempeña⁴; así las cosas, desde un punto de vista material la actividad que realiza la Administración resulta ser extremadamente heterogénea, pudiendo manifestarse desde la dictación de normas hasta la satisfacción de necesidades básicas de los administrados, es por ello que, como la presente tesis, abarca el tema de la intervención en la actividad de los particulares específicamente en materia de deporte, me referiré sólo a este aspecto de la actividad de la administración; para ello, tomando en consideración que la doctrina española representa un avance al estudiar

³ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS, 1999, Derecho administrativo especial. Administración pública y actividad de los particulares, Madrid, Civitas Ediciones, 21p.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, 2002, Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, Madrid, 3ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 247p.

metodológicamente la actividad de la administración, por lo que en la presente investigación se usarán como referencia estas doctrinas.

Adentrándonos en el tema en estudio, en palabras del profesor Villar Ezcurra⁵ averiguar el cómo, dónde y por qué la Administración despliega las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico, permite entender cómo los poderes públicos intervienen en la actividad de los particulares. Siguiendo a este mismo autor, las preguntas señaladas precedentemente se contestan con la distinción entre títulos, formas y técnicas de intervención.

- a) **Títulos de intervención:** con esta tipología se busca responder al por qué la Administración interviene. En esta categoría podremos determinar si una actividad posee o no relevancia para el ordenamiento jurídico, de modo que habilite a los Poderes Públicos a ejercer las competencias conferidas; de este modo, los órganos públicos intervendrán en aquellos aspectos en que la Constitución lo disponga, sin embargo, es el legislador común el que dispondrá sobre el modo en cómo la Administración interviene.

- b) **Formas de intervención:** esta categoría busca satisfacer la respuesta al cómo interviene la Administración en la actividad de los particulares, con ello se estudia el objetivo específico que se asigna a la actividad de la Administración, encontrando aquí las siguientes finalidades: 1) mantenimiento del orden público, 2) estímulo a la actividad de los particulares, 3) prestación directa de servicio o bienes, y 4) garantía

⁵ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 21-23.

de la prestación de servicios. Siguiendo con esta clasificación, la doctrina ha categorizado estas finalidades en las siguientes denominaciones: policía, fomento, empresa pública o servicio público⁶. Finalmente una de las consecuencias que reviste analizar las formas de intervención es que, a través de ellas, podemos determinar el modelo de administración analizado, dado que las finalidades que persigue la Administración, en definitiva son los fines del Estado⁷.

c) **Técnicas de intervención:** aquí la doctrina satisface a la pregunta del cómo interviene la Administración, de esta forma se atiende a los medios que se utilice para satisfacer los objetivos encomendados. Estos medios los encontraremos desarrollados en la legislación común.

1.2. Necesidad de la intervención Administrativa. Presupuestos.

Nuestro sistema jurídico, concebido como la totalidad de las normas que pertenecen a la Constitución⁸, está investido de una serie de pilares que persiguen que los particulares realicen o se inhiban de realizar ciertas conductas. Por consiguiente, a través de este sistema de reglas podemos analizar el régimen de intervenciones públicas que ha adoptado nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido,

⁶ Como veremos más adelante, esta clasificación si bien es aceptada por la mayoría de la doctrina, existe un sector que agrega otras categorías.

⁷ PARADA, RAMÓN. 2002. Derecho Administrativo, citado por CORDERO VEGA, LUIS. 2002. El medio ambiente como título de intervención administrativa: El caso del sistema de evaluación de impacto ambiental. Revista de Derecho Público. 2(63): 129p.

⁸ ALEXY, ROBERT. 1994. El Concepto y la Validez del Derecho. Barcelona. Editorial Gedisa S.A. 123p.

para que la Administración actúe, necesita satisfacer el “principio de supremacía constitucional”, el cual puede ser entendido como “un conjunto de valores, principios y reglas que fijan el compromiso esencial de una sociedad en cuanto a su organización y destino”⁹. La Constitución es el primer instrumento que se encuentra al servicio de valores éticos sustantivos, limitando y regulando, consecuentemente, el poder que ejerce la administración sobre los particulares, lo que ha llevado a afirmar a ciertos autores que la CPR tiene una razón de ser, estar en el aunamiento de sus varias facetas, como la búsqueda de un desarrollo sustentable para la nación y un instrumento, el cual consiste en la aprobación de una política nacional de desarrollo, expresada en los planes y programas que la materialicen, dentro de la Constitución y las leyes¹⁰.

Nuestro modelo jurídico ha optado por el sistema de “reserva de ley”, lo cual ha motivado a que en materia de intervenciones públicas debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 63 en relación con el artículo 65 inciso 4° número 2° ambos de nuestra Carta Fundamental, en cuanto a que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos de ley relativos a la creación de nuevos servicios públicos, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, por cuanto, necesariamente deben ser analizadas las funciones que poseen los servicios públicos para determinar las técnicas de intervención que están facultadas para utilizar. Además, para conocer si la regulación de una

⁹ CAPELLETTI, MAURO. 2007. Obras. La justicia constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo, citado por PEÑA TORRES, MARISOL. 2011. Aportes del Tribunal Constitucional de Chile al Estado de Derecho y a la Democracia. Santiago. Chile. Cuadernos del Tribunal Constitucional (47): 17p. Colección Conmemoración 40 años del Tribunal Constitucional 1971-2011.

¹⁰ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2004. Función Administrativa y Derecho Administrativo en el Derecho Chileno. Revista de Derecho Público (66): 298p.

determinada materia es de reserva legal o reglamentaria va a depender de lo señalado por la propia Constitución y de la materia que se trate. Así por ejemplo, son materias de reserva legal la regulación económica (artículo 19 N° 21), la seguridad social (N° 6 inciso 4° del artículo 65 en relación con el artículo 63) y la salud (artículo 19 N° 9). Sobre esta materia no es menos importante lo señalado por nuestra Carta Magna en el artículo 19 N° 26, en cuanto a que por vía de la potestad legal no se pueden afectar las garantías constitucionales en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, esto debido a que si al legislador le está limitada su potestad en esta materia, por extensión, también esta restricción afecta a los actos de jerarquía normativa menor¹¹. Resulta ser un principio general y básico de nuestra Constitución la "reserva legal" en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, lo que tiene como efecto que solamente el legislador posee la facultad de normar estas garantías, salvo en el caso del derecho de reunión en lugares de uso público, el cual, por disponerlo el N° 13 del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental, su ejercicio se regirá por disposiciones generales de policía; asimismo, consecuencialmente con la servicialidad del Estado mandatada por la Constitución en el artículo 1° inciso 4°, los órganos del Estado están al servicio de las personas, razón por la cual, una de las manifestaciones del cumplimiento de su finalidad es promover el ejercicio de los derechos fundamentales sin infringir la "reserva legal" de su regulación¹². Inclusive es

¹¹ SOTO KLOSS, EDUARDO. 2010. Derecho administrativo. Temas fundamentales. 2ª ed. actualizada. Santiago. Editorial Legal Publishing Chile. 384p. En el mismo sentido STC Roles N°s. 433-2005 Considerandos 26°, 28°, 30°, 32° y 34° y 226-1995 Considerando 47°.

¹² Doctrina reconocida por nuestro Tribunal Constitucional, entre otros, en los Considerandos 9° y 13° de la sentencia Rol N° 239-1996 y Rol 245-1996 (Considerando 38°). Profundizando en este criterio, esta Corte Constitucional ha cuestionado aquellos enunciados globales, plasmados en cláusulas abiertas, o a través de fórmulas que se remiten en blanco, a la potestad reglamentaria, sea aduciendo o no que se trata de asuntos

más, en este límite de la actividad legislativa y de los Poderes Públicos, nuestra Constitución, entre otros, en los artículos 1º, 5º, 7º y 38, prescribe la responsabilidad del Estado, en caso de vulnerar ciertas garantías constitucionales¹³. De este modo, los órganos de la Administración del Estado, intervendrán en aquellos aspectos en que la Constitución lo disponga, mayormente correspondiendo a necesidades de utilidad pública o de interés colectivo. Sin embargo, es el legislador común el que dispondrá sobre el modo cómo la Administración interviene; la Carta Fundamental habilitaría entonces a través de títulos de intervención genérica y/o específica, siendo los primeros aquellos que permiten a la Administración intervenir en varios ámbitos de la actividad, como por ejemplo sucede con el derecho a la salud (artículo 19 N° 9º), mientras que los segundos se caracterizan por otorgar cobertura sólo en los espacios establecidos en el título de intervención, como lo es el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8º)¹⁴.

En este mismo orden de ideas, la doctrina nacional ha señalado que la actuación de la Administración debe cumplir con tres formas de tipicidad¹⁵:

mutables, complejos o circunstanciales, de modo que estas formulas implican ampliar el margen limitado que cabe reconocer a la discrecionalidad administrativa, con detrimento ostensible de la seguridad jurídica. Consecuencia de ello, los enunciados generales y abstractos, sin definición concreta de la potestad que se utiliza, carecen de eficacia. STC Roles N°s. 444-2005, Considerandos 15º a 18º, 379-2003, Considerando 19º.

¹³ STC Considerando 38º Rol 245-1996, donde reproduce el Considerando 12º de la Sentencia de la Excma. Corte Suprema Causa Rol N° 16.743-1984.

¹⁴ CORDERO VEGA, LUIS. El medio ambiente. (...). Ob. cit. pp. 135-139.

¹⁵ CORDERO VEGA, LUIS. 2008. Videovigilancia e intervención administrativa: las cuestiones de legitimidad. Revista de Derecho Público (70): 363p. En este artículo, dicho profesor resume didácticamente los estándares

1. Tipicidad organizacional: la creación de órganos públicos y la fijación de su estructura orgánica son materias de ley¹⁶;
2. Tipicidad competencial: en el mismo orden de ideas, corresponde a la ley fijar la competencia de un órgano público, órgano que sólo podrá ejercer sus potestades en el marco de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico y;
3. Tipicidad procedimental: el actuar de la Administración debe sujetarse a los procedimientos contenidos en las normas¹⁷.

1.3. Principios que informan la actuación administrativa

La actividad sustancial de la Administración Pública, en cualquiera de sus formas, se desarrolla bajo el supuesto del sometimiento a ciertos principios:

1. Principio de legalidad: La cláusula de Estado de Derecho persigue el reconocimiento y protección de las garantías individuales, por consiguiente, los artículos 6° y 7° de la Constitución y 2° de la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, obligan a toda actuación administrativa a

constitucionales que debe cumplir la intervención pública y que se encuentran recogidos por el Tribunal Constitucional, entre otros, en sentencias Roles N°s. 131-1991, 254-1997, 379-2003 y 444-2005.

¹⁶ El Tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 319-2001, con ocasión del control preventivo del proyecto de Ley del Deporte declaró inconstitucional el artículo 20 letras a) y b) del citado proyecto, por autorizar al Director del Instituto Nacional de Deportes de Chile asignar funciones a los funcionarios de este Servicio, situación que vulneraba los artículos 60 y 62 N° 2 de la Constitución.

¹⁷ Sobre esta materia, también se ha pronunciado la Contraloría General de la República (dictámenes N°s. 34.004, 35.342 y 45.422 todos de 2007, 30.330-2006, 38.988 y 38.960 ambos de 2005).

someterse íntegramente al ordenamiento jurídico¹⁸⁻¹⁹. Este principio exige que las actuaciones administrativas tengan siempre soporte en la Ley²⁰.

2. Principio de reserva legal: La Constitución entregó al campo exclusivo del legislador la regulación normativa de ciertas materias, permitiendo con ello que, aquellas materias consideradas esenciales sólo puedan ser resueltas mediante un procedimiento legislativo y no por la Administración. No obstante, esto no implica excluir completamente la intervención de los órganos administrativos, por cuanto, una lectura

¹⁸ Una parte de la doctrina denomina a este fenómeno “constitucionalización de la legalidad”, por considerar que la Carta Fundamental desde el momento de consagrar disposiciones que someten a los poderes públicos a su cuerpo dispositivo y al resto del ordenamiento jurídico, (como sucede por ejemplo en nuestro caso con el artículo 6° CPR), el referente normativo principal para la actuación administrativa pasa a ser la Constitución y especialmente los valores, principios y derechos que estatuye, los que condicionan y delimitan el ámbito legítimo de actuación de los Poderes Públicos. Al respecto ver MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. 2004, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Editorial Thomson Civitas. Madrid. Tomo I. pp. 394-400.

¹⁹ Preciso es considerar que el ejercicio de las potestades públicas, se encuentra sometido a un conjunto de mecanismos de fiscalización y control de carácter administrativo, y que se aplican en distintos niveles de la competencia administrativa: **a)** en primer término, el control de legalidad de los actos de la administración que ejerce la CGR, a través del trámite de "Toma de Razón" de los decretos y resoluciones de los Organismos y Servicios que forman parte de la administración del Estado; **b)** un control de carácter político, que corresponde a la Cámara de Diputados en el ejercicio de su función fiscalizadora y; **c)** el control jurisdiccional que ejercen los tribunales ordinarios de justicia cuando conocen del recurso de protección destinado a preservar determinadas garantías constitucionales y del reclamo de toda persona que se considere lesionada en sus derechos por la Administración del Estado.

²⁰ BERMEJO VERA, JOSÉ. 2001. Derecho Administrativo. Parte Especial. 5ª ed. Civitas Ediciones. Madrid. 52p.

estricta de este principio impediría la dictación de reglamentos transgrediendo con ello otro principio, a saber, el de separación de los órganos²¹.

3. Principio de igualdad: por el cual debe existir una distinción razonable entre los que no se encuentran en la misma condición, con lo que su aplicación tiene por consecuencia que para que cumpla con los estándares constitucionales, la afectación de un derecho fundamental debe imponerse de manera igual para todos los afectados, además, deben establecerse con indudable determinación, tanto en el momento que nacen, como en el que cesan y, finalmente, deben estar establecidas con parámetros incuestionables, esto es, razonables y justificados²², de modo que cualquier aplicación normativa que realicen los Poderes Públicos, debe efectuar con total respeto a este principio-derecho²³.
4. Principio de respeto a la libertad individual: nuestro sistema jurídico reconoce el respeto a las libertades, siendo más exigentes las habilitaciones entregadas a la Administración y que permitan restringir o impedir de algún modo el libre ejercicio de las garantías de los administrados. Por consecuencia, en caso de un aparente conflicto entre la libertad individual y los intereses de la Administración, debe primar la protección de la libertad de los administrados²⁴.

²¹ Doctrina expuesta por nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 480-2006, Considerando 15° y que recoge lo expuesto por el profesor José Luis Cea Egaña en su artículo de 1998, Los Principios de Reserva Legal y Complementaria en la Constitución Chilena.

²² Aplica Considerandos 14° y 63, STC Roles N°s. 541-2006 y 1273-2008 y que reitera el criterio adoptado por este Tribunal en otras sentencias, Roles N°s. 226-1995 y 280-1998, entre otras.

²³ BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. 52p.

²⁴ Así lo ha resuelto nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo, a propósito de la restricción vehicular, Sentencia Rol N° 325-2001 (Considerando 6°).

5. Principio de servicialidad: El constituyente parte proclamando que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1° inciso 1° CPR), es por ello que acto seguido en el inciso 4° de la disposición citada se dispone que el Estado y sus órganos que la componen se encuentran al servicio de la persona, con lo que la primacía de la actuación pública debe encaminarse a la realización de las pautas entregadas por la Constitución y a la promoción o procura del bien común de la sociedad²⁵.
6. Principio de probidad administrativa: La importancia de este principio consiste en que a consecuencia del tipo de consagración otorgada por el legislador, (artículo 8° CPR) este principio convoca a otros como los de publicidad, transparencia, razonabilidad, proporcionalidad, abstención, eficiencia y eficacia²⁶. Por el artículo 52 de la ley N° 18.575, LOCBGAE, el principio de la probidad administrativa, consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular²⁷.
7. Principio de imparcialidad: De los términos del artículo 53 de la LOCBGAE se desprende que los funcionarios que integran la Administración del Estado deben utilizar medios idóneos para asegurar la razonabilidad e imparcialidad de sus decisiones. Mandato que debe relacionarse con el artículo 11 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, Ley N° 19.880, desde el momento que prescribe en su

²⁵ STC Rol N° 634-2006, Considerandos 16°, 18°, 20°, 21° y 23°.

²⁶ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2008. Las Modalidades de la Actividad Administrativa y los Principios que rigen la actuación de la Administración del Estado. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO (Coordinador). Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Chile. Editorial Jurídica de Chile. pp. 241-276.

²⁷ Dictamen N° 6.591 de 2000, de la Contraloría General de la República.

artículo 11, que este principio consiste en el deber de actuar con objetividad y respetar el principio de probidad, tanto en la sustanciación del procedimiento como en las decisiones que se adopten²⁸.

8. Principio de razonabilidad: el artículo 53 de la LOCBGAE ordena el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar una gestión eficiente y eficaz, así este principio informa la actuación de la Administración contribuyendo al correcto uso de las potestades otorgadas y evitar la desviación de poder. Disposición que debe ser relacionada con el artículo 11 de la LBPA el que estatuye que deberán siempre expresarse los hechos y fundamentos de derecho que motivaron el acto que afecten los derechos de los particulares, fundamentos que serán públicos por disponerlo la Ley de transparencia, N° 20.285, en su artículo 5°, así también como los antecedentes en los que se funda. En este sentido, resulta ser un límite a la arbitrariedad, la fundamentación razonable, meridianamente motivación y expresión de fundamentos suficientemente sólidos, de tal modo articulados, que hagan inteligible para el examinador la determinación a la cual se concluye.
9. Principio de proporcionalidad: Este principio persigue adecuar la decisión adoptada por la Administración con las necesidades públicas. Encuentra su conexión con la

²⁸ Algunos ejemplos de mecanismos destinados a garantizar la aplicación de este principio, son los siguientes:

- a) Todo agente público debe abstenerse de intervenir en los asuntos y participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad, comunicando esta situación a su superior jerárquico para que adopte la decisión que corresponda, (artículo 62 N° 6 LOCBGAE en relación con el artículo 12 de la Ley N° 19.880 y artículo 84 letra b) del Estatuto Administrativo) y;
- b) Finalmente la prohibición de celebrar contratos de suministro y prestación de servicios con parientes o con sociedades o empresas en las que el funcionario público o sus parientes indicados en la norma respectiva, participen (artículo 4° Ley 19.886 de Compras Públicas).

garantía del debido proceso, por cuanto esta garantía no sólo inspira sobre aspectos objetivos o formales sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material, como es, entre otras, garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

10. Principios de transparencia y publicidad: el artículo 8° de nuestra Constitución en relación con el artículo 5° de la Ley de transparencia, consagra el principio de publicidad estatuyendo que los actos y resoluciones de los órganos del Estado, junto con sus fundamentos y los principios en él involucrados son públicos.

11. Principios de eficiencia y eficacia: éstos se encuentran consagrados, entre otros, en los artículos 3° inciso 2° y 5 inciso 1° y 11 LOCBGAE, ordenan tanto a las autoridades como a los funcionarios velar por una adecuada e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública²⁹.

12. Principio de participación: por aplicación de los principios democráticos contenidos en nuestra Carta Fundamental, los órganos de la Administración deben promover la

²⁹ Artículo 62 N° 8 LOCBGAE. Desarrollar un trabajo eficiente y eficaz en aras del bien común, implica que la administración realice las siguientes acciones: **a)** orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento y materialización de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan (artículo 61 letras b) y c) del Estatuto Administrativo); **b)** no dilatar innecesariamente los asuntos entregados a su conocimiento, tramitación o resolución (artículo 84 letra e) del Estatuto Administrativo) y; **c)** responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios en los procedimientos administrativos (artículo 9° Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos). Congruente con estos mandatos resultan los artículos 121 letra d) y 125 del Estatuto Administrativo, en cuanto procede aplicar la medida disciplinaria de destitución cuando un funcionario a actuado con grave infracción de sus deberes y obligaciones, incluyendo actuar con eficiencia y eficacia. Aplica dictámenes N° 38.215 de 2000 y 36.619 de 2001, todos de la CGR.

participación de los administrados con igualdad de condiciones en la vida nacional, máxime si se considera el mandato contenido en el artículo 1° inciso 5° CPR³⁰, obligación que se vio robustecida con las modificaciones introducidas por la ley 20.500 a la LOCBGAE, en el sentido de reconocer a las personas el derecho de participar en las políticas, planes, programas y acciones estatales, además de establecer mecanismos que permitan su libre ejercicio.

1.4. Normas constitucionales inspiradoras

La respuesta al dónde debe intervenir la Administración, requiere acudir al principio de cobertura constitucional³¹. Como fue expuesto, nuestra Constitución ya en su Capítulo “Bases de la Institucionalidad”, específicamente en el inciso 1° del artículo 4, establece que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (...)”; sigue la norma constitucional señalando que para cumplir tal finalidad es deber del Estado y de sus órganos contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos los miembros de la sociedad su mayor realización espiritual posible, para lo cual, en esta búsqueda del desarrollo integral de los seres humanos³², el constituyente reconoce garantías y consagra derechos.

³⁰ STC 1868-2011 Considerando 16°.

³¹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 24p.

³² VERDUGO, MARIO y otros. 1981. Derecho Constitucional, citado por VIVANCO MARTÍNEZ, ÁNGELA. 2007. Curso de Derecho Constitucional. Bases Conceptuales y doctrinales del Derecho Constitucional. 2ª ed. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. Volúmen I. 239p.

Que nuestra Carta Fundamental contenga como mandato la “servicialidad del Estado”, no es una mera declaración sino que constituye un real regla de conducta para la Administración, tal como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia nacional³³; la Constitución vincula directamente a todos los destinatarios y tiene operatividad propia, de suyo per se³⁴. De este modo, cada vez que nuestra Carta Fundamental en su Capítulo III habla de los derechos y deberes fundamentales, como por ejemplo el derecho a la educación (artículo 19 N° 11), se establecen títulos concretos que habilitan la intervención administrativa, entregando, conjuntamente, las aproximaciones para entender la finalidad con la que esta intervención puede o no puede producirse³⁵, intervención que, por lo demás, debe tener como límite los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana³⁶, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso final del artículo 5° de nuestra Carta Fundamental. Como

³³ STC Roles N°s. 541-2006 (Considerando 8°), 634-2006 (Considerandos 16°, 18°, 20°, 21° y 23°) 755-2007 (Considerandos 23°, 34°, 35° y 62°), 1138-2008 (Considerandos 32° y 33°) y 1140-2008, (Considerando 26°). En estas sentencias, el Tribunal Constitucional vincula la primacía de la persona con el principio de servicialidad del Estado, concluyendo, en definitiva, que el ordenamiento jurídico reconoce y regula la protección de intereses individuales legítimos que resulten acordes con los valores y principios constitucionales. Cuando esta armonía no se produce es el propio ordenamiento jurídico el que desplaza la protección del interés particular dando primacía a valores o principios inherentes a la misma vida en sociedad, por consiguiente, el mandato contenido en el artículo 1° inciso 4° CPR abarca la protección de los intereses individuales legítimos que deben entenderse comprendidos dentro de un enfoque amplio del concepto “derecho”.

³⁴ SOTO KLOSS, EDUARDO. Ob. cit. 106p.

³⁵ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 28p.

³⁶ Derechos que a la luz de lo resuelto por nuestros Tribunales son anteriores y superiores al Estado y a la Constitución, razón por la cual ésta no los crea sino que los "reconoce y asegura"; (Considerando 19° Rol N° 46-1987 y Considerando 25° Rol N° 226-1995 del Tribunal Constitucional y Sentencia Rol N° 13597-94 de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago).

veremos en el Capítulo 2 de esta tesis, nuestra CPR no contempla de modo directo un derecho individual a la práctica del deporte, lo cual no es óbice para concluir que existen otras concreciones que habilitan a los Poderes Públicos a intervenir en esta materia, como puede ser, por ejemplo, con el ya mencionado derecho a la salud. En este sentido, una cuestión fundamental a considerar es determinar la distribución jerárquica de poderes de actuación. Por exigencia de nuestra Constitución en su artículo 62 inciso 4º número 2, no sólo basta que mediante una ley puedan crearse servicios públicos, sino además, por disponerlo así su artículo 7º, los órganos del Estado deben estar dotados de la debida competencia para que sus actuaciones sean válidas y pueda así cumplir los fines para los cuales ha sido precisamente creado por el legislador.

1.5. Formas de intervención

1.5.1. Concepto

Las formas de intervención administrativa son “las diversas finalidades que persigue el legislador cuando ordena o regula un determinado tipo de intervención”³⁷. En palabras de Villar Escura esta categoría busca satisfacer la respuesta al cómo de la intervención administrativa en la actividad de los particulares. Así, se estudia la finalidad específica que se asigna a la Administración, encontrando las siguientes finalidades: **1)** mantenimiento del orden público, **2)** estímulo a la actividad de los particulares, **3)** prestación directa de servicio o bienes y **4)** garantía de la prestación de servicios.

³⁷ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 29p. y SANTAMARÍA PASTOR. Ob. cit, pp. 249-250.

1.5.2. Clasificación doctrinal

Villar Palasi innova en esta materia, diferenciándose de la tipología identificada por Luis Jordana de Pozas, quien en la década del 40 las categorizaba en legislación, policía administrativa, fomento y servicio público³⁸, distinguiendo entre otras formas: policía, fomento, servicio público y empresa pública³⁹, distinción que si bien es compartida por otros autores⁴⁰, existen otros que entregan diversas clasificaciones. Para Ramón Parada, además de las formas de actividad administrativa clásicas existe otra denominada arbitral, consistente en la actividad de mediación que realiza la Administración entre los intereses y derechos de los particulares⁴¹. Por otro lado, como indica William García Machmar, Gaspar Ariño denomina a estas formas policía, fomento, prestación o servicio público, gestión económica, planificación y programación y arbitral, mientras que Parejo Alfonso diferencia entre actividad de ordenación e intervención, de planificación, de preservación, de prestación, económica, de fomento, arbitral e infraestructural⁴².

³⁸ JORDANA DE POZAS, LUIS. 1949. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. Revista de Estudios Políticos. Volúmen 48. [en línea] <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>> [En línea] [Consulta: 27 marzo 2014].

³⁹ VILLAR PALASI, JOSÉ LUIS. 1950. La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. 2011. La subvención en el derecho administrativo. Santiago. Editorial Librotecnia. 32p. En el mismo sentido VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit, 34p y BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. 57p., este último, con la variante que a la empresa pública la denomina actuación o gestión económica.

⁴⁰ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 34p. y RIVERO ORTEGA, RICARDO. 2001. Introducción al Derecho Administrativo Económico, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 32p.

⁴¹ PARADA, RAMÓN. Ob. cit. pp. 382-383.

⁴² Para ver éstas y otras posturas GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. pp 32-34.

A pesar de la variada creación doctrinaria, para efectos del presente estudio será utilizada la categorización entregada por Villar Ecurra que, como se expuso distingue entre formas de policía, fomento, servicio público y empresa pública⁴³, por cuanto, las demás se alejan del propósito del análisis en curso, esto por cuanto, el deporte como campo de intervención Administrativa, en nuestro país, a diferencia de otras naciones, no es abordado en forma extensa por la legislación y por la actuación de los Poderes Públicos. Así por ejemplo, la forma de intervención denominada arbitral por Ramón Parada, si bien resulta del todo interesante, no existen disposiciones que regulen esta materia siendo entregado a la solución de conflictos de los grupos intermedios (entiéndase por tales Federaciones, Asociaciones y Clubes Deportivos, entre otros) y los integrantes de los mismos, a los mecanismos ordinarios contemplados en nuestra legislación o a sistemas que puedan crear los mismos administrados como ocurre por ejemplo, con las comisiones que poseen la casi totalidad de las organizaciones deportivas.

1.6. Actividad de mantenimiento del orden público o de limitación: policía administrativa

Esta forma de intervención de limitación surge de la necesidad del Príncipe de dar protección al orden de la cosa pública, así, si bien, en sus orígenes la expresión policía abarcaba toda la actuación de los poderes públicos como sucede por ejemplo, con la política exterior, legislación o la actividad administrativa, frente a los excesos cometidos por el absolutismo (alrededor de los siglos XVII y XVIII), en el siglo XIX se restringió este tipo de intervención administrativa a la seguridad ciudadana, razón por la cual,

⁴³ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 34p.

empieza a relacionarse esta forma con el concepto de “orden público”⁴⁴. En este contexto, teniendo en consideración que durante el siglo XIX en Europa empiezan a aparecer los primeros servicios públicos, como consecuencia de la revolución industrial al surgir la “cuestión social”⁴⁵, circunstancia que influye notablemente el concepto de policía sobre la

⁴⁴ La profesora Gladys Camacho explica que el término “orden público” tiene dos acepciones, una material y el otro jurídico-formal. El primero de ellos corresponde al aportado por Hauriou quien lo describe como un estado de hecho opuesto al desorden, el cual se conforma por tres referentes fundamentales: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, por otro lado, la acepción clásica de “orden público” es la identificada con el aspecto jurídico-formal, relacionándolo con el respeto y observancia de normas y principios esenciales que se consideran necesarios para la convivencia pacífica en sociedad. Nuestra Constitución en la mayoría de sus disposiciones cuando se refiere al término “orden público”, lo hace en el primero de los sentidos. Al respecto ver CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La actividad sustancial de la Administración del Estado. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. México. Ob. cit. pp. 407-457. Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional se detiene en entregar una definición de este concepto de tan difícil precisión debido a su necesaria adecuación al tiempo y lugar en que se utilice, por cuanto nuestro constituyente utiliza este término, por ejemplo, al momento de referirse a ciertas garantías, como es el caso de los numerales 6, 11, 15 y 21 del artículo 19. En este sentido, en causa Rol N° 207-1995, (Considerando 72°) citando a don Luis Claro Solar, nuestra Corte Constitucional entiende por orden público "El arreglo de las instituciones indispensables a la existencia y funcionamiento del Estado y que miran a la constitución, a la organización y al movimiento del cuerpo social, así como a las reglas que fijan el estado y capacidad de las personas" agregando más adelante que "en este sentido orden público es sinónimo de orden social".

⁴⁵ El término “cuestión social” resulta de difícil consenso debido a su amplitud, sin embargo, se puede afirmar que busca describir el conjunto de problemas sociales que viven los sectores populares, específicamente las condiciones de vida de los proletarios en la Europa de la Revolución Industrial y más tardíamente en Estados Unidos, como por ejemplo, el hacinamiento, proliferación de enfermedades, condiciones de las viviendas de los trabajadores y sus familias, huelgas, actividad social, extendiéndose dicho fenómeno hasta finales del siglo XIX. Producto de la desprotección de los proletariados, a consecuencia de falta de apoyo estatal, surgen ideologías

economía, con lo que se hace extensible las atribuciones que otorga esta forma de intervención a la Administración, de modo de permitir el buen funcionamiento de los servicios públicos, situación que se incrementará en el siglo XX con la necesidad de creación de obras y empresas públicas, producto de las guerras mundiales, como lo sucedido con la necesidad pública de captar elementos estratégicos, como el agua, gas y electricidad⁴⁶. Producto de esta variabilidad histórica, el concepto de policía es un concepto mutable en el tiempo y espacio, pues por actividad de policía se ha entendido cualquier actividad de carácter material como la defensa y también la actividad administrativa de orden jurídico, caracterizada por una forma concreta de la intervención de los Poderes Públicos en la

reformistas como la marxista, socialdemócratas y socialcristianas, las que tuvieron incidencia, entre otros, en la creación de los modernos estados de bienestar en Europa y sentaron las bases de la revolución rusa. En Chile la cuestión social influyó en la promulgación de leyes que buscaban mejorar las condiciones de vida de los proletariados y su familia, debido a los altos índices de insalubridad, alcoholismo y mortalidad que trajo consigo el hacinamiento y la poca preparación que poseía Santiago para recibir a los migrantes de las zonas rurales (a modo de ejemplo, entre 1905 y 1910 la fiebre tifoidea cobró 25.000 vidas y en 1875 la tasa de mortalidad infantil superó el 35%, transformándose en una de las más altas a nivel mundial). A consecuencia de ello, se dictaron las siguientes leyes: en 1896 del Consejo Superior de Higiene Pública y el Instituto de Higiene, en 1903 la Inspección Hidráulica, 1902 Ley de expendio de alcoholes, en 1906 se promulgó la ley de habitaciones obreras, 1914 la Ley de la silla. Para un mayor estudio sobre la materia ver SALAZAR, GABRIEL. 2000. Labradores, Peones y Proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX. Santiago.LOM Ediciones. Serie Historia.

⁴⁶ Nuestro máximo Tribunal observó este fenómeno, como queda de manifiesto en una sentencia de 1959 al señalar que: “una simple modalidad, una forma de adaptación del Estado a sus nuevas funciones, que antes no entraban en su órbita de acción, sino únicamente en la de los particulares, y que ahora, por voluntad e intención del legislador, ejecuta para satisfacer una necesidad colectiva que considera merecedora de atención estatal y que debe solucionar buscando el bien común”, sentencia citada por PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. 124p.

actividad privada⁴⁷⁻⁴⁸. De este modo, el término “orden público” constituye un límite no sólo de la actuación de los Poderes Públicos, sino también un límite para el actuar de los particulares en el ejercicio de sus derechos⁴⁹, por tanto impone limitaciones y utiliza medidas de tipo coactivo⁵⁰. Debiendo, por consiguiente, contar con una cobertura legal que permita satisfacer los estándares exigidos por la Constitución. Estándares que la doctrina ha resumido en los siguientes principios: **1)** de carácter formal, como lo son el de reserva de ley y de especificación, puesto que, por un lado, deben legitimarse necesariamente en una habilitación conferida por una ley y, por otro, dicha habilitación normativa debe contener supuestos claramente regulados, y **2)** de carácter material, correspondiendo a esta clasificación el de proporcionalidad y *favor libertatis*. El primero se refiere a la existencia de una adecuación cuantitativa entre la finalidad que debe existir entre la técnica de ordenación

⁴⁷ BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit., página 58.

⁴⁸ Sólo para efectos de ejemplificar la importancia de comprender el estudio del sistema de ordenación que permita la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los administrados, basta tener presente que en nuestra historia nacional, a diferencia de lo ocurrido en Europa, el nacimiento de las grandes obras públicas y el surgimiento de los servicios públicos, con su consecuente necesidad de regularización de estas actividades surge producto de los grandes ingresos fiscales obtenidos con ocasión de los derechos de exportación pagados por el salitre y el yodo; el Estado contaba con recursos que le permitieron crear empresas estatales y expandir los servicios públicos ya existentes. A modo ejemplo podemos señalar los siguientes: (1884) Expansión de Ferrocarriles del Estado unificando Santiago con Valparaíso y con ferrocarriles del sur, (1887) Creación del Ministerio de Industria y Obras Públicas, (1920) Creación de Correos y Telégrafos y (1925) creación de los Ministerios de Agricultura e Industria, de Tierras y Colonización, de Obras Públicas, Comercio y Vías de Comunicación y el Fomento. Como una forma de ejemplificar la importancia que revistió los ingresos por concepto de derechos del salitre en los siglos XIX y XX en nuestro país se acompaña en la Tabla 1.

⁴⁹ CORDERO VEGA, LUIS. Videovigilancia e intervención administrativa (...). Ob. cit. 361p.

⁵⁰ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 34p.

y el diseño concreto de las facultades que la integren. Mientras el segundo, ofrece a la Administración una variedad de alternativas para conseguir la facultad ordenadora, debiendo, elegir la que resulte menos restrictiva de la libertad individual de los administrados a los que afecta⁵¹.

Nuestra Constitución no se encuentra ajena a este sistema de protección, dado que descansa sobre ciertos principios y valores básicos, entre los cuales destaca aquel relacionado con que los derechos fundamentales son anteriores y superiores al Estado y a la propia Constitución, debiendo esta última reconocerlos y asegurarlos y, por otro, el reconocimiento como límite de la soberanía consistente en el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana⁵². Luego, los artículos 1º, 5º y 6º de nuestra Carta Fundamental, no son preceptos meramente declarativos sino que constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como

⁵¹ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 257p y siguientes. En el mismo orden de ideas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández recogiendo lo resuelto por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo español, señalan que los principios generales del derecho penal deben aplicarse con ciertos matices al derecho sancionador de la Administración, así, esta actuación debe satisfacer los siguientes principios: a) legalidad, b) tipicidad, c) culpabilidad, d) proporcionalidad, e) derecho a la presunción de inocencia y f) prescripción. (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. 2004. Curso de Derecho Administrativo. 9ª ed. Madrid. Editorial Thomson Civitas. Tomo II. pp. 168-184). A su turno, Villar Ezcurra enumera a los siguientes principios reguladores de esta potestad: legalidad en la atribución de la potestad, irretroactividad de la potestad sancionadora, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y principio "*non bis in idem*". (VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit., pp. 88-91).

⁵² Doctrina reconocida por nuestro Tribunal Constitucional en sentencias Roles N.ºs. 46-1987 (Considerandos 19º y 20º), 185-1994 (Considerando 12º), 280-1998 (Considerando 12º), 346-2002 (Considerando 30º) y 389-2003 (Considerando 38º).

también, en cuanto normas rectoras y vitales, que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones constitucionales. A pesar que nuestra Constitución no contiene disposiciones expresas relativas a la intervención administrativa de policía, a raíz de la obligación estatal de garantizar el libre ejercicio de las garantías constitucionales, el constituyente justifica dicha intervención, pero siempre en el marco de protección de los derechos de los administrados. Así, la Carta Fundamental, en tanto cuanto cúspide de la pirámide normativa del Estado, ofrece el ámbito de acción tanto para los Poderes Públicos como para los particulares, razón por la cual, es en esta Carta Fundamental en donde se encuentran los fundamentos de esta forma de intervención de limitación. En este contexto, la legitimidad de la facultad sancionatoria que ejerce la Administración, en parte, se encuentra radicada en el hecho del cumplimiento de ciertos mandatos constitucionales⁵³ resultando consustancial al poder estatal robustecer de imperio a la Administración como mecanismo de garantía en el cumplimiento de ciertas obligaciones o prohibiciones⁵⁴.

⁵³ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 371p. En el mismo orden de ideas STC Rol N° 244-1996, al señalar que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado (Considerando 9°), y dictámenes N°s. 50.013 de 2000 y 14.571 de 2005, de la CGR donde dictaminó que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluyendo la disciplinaria, son expresiones del *ius puniendi* general de la Administración, razón por la cual, respecto de las sanciones administrativas, los principios que rigen el derecho penal informan al derecho administrativo.

⁵⁴ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 87p. No obstante lo señalado, esta tesis no es del todo reconocida por la doctrina nacional. Para Soto Kloss y Aróstica Maldonado, el pretendido poder sancionador de la Administración carece de cobertura constitucional por cuanto no se adecuaría a los artículos 73 inciso 1° y 19 N° 3 inciso 4°, en relación con el artículo 7^{mo} en sus primeros 3 incisos, todos de la CPR, dado que sólo

1.6.1. Técnicas de policía administrativa

Como ya fue adelantado, mediante las técnicas de intervención administrativa se responde la pregunta del cómo interviene la Administración, atendiendo a los medios que son utilizados para satisfacer los objetivos encomendados, correspondiendo, en el caso de la policía administrativa, a limitaciones y formas coactivas de los derechos que buscan el mantenimiento del orden público⁵⁵, siendo desarrollada su regulación en una norma de rango inferior, como una ley simple o en un reglamento. Las técnicas de intervención de policía administrativa son las que la doctrina describe más numerosas, debido al mayor desarrollo histórico de esta forma de intervención y a su influencia en la gestión pública.

1.6.2. Tipos de actividad de limitación

Existe gran variedad de encuadramientos de las técnicas de intervención de limitación dependiendo del autor a considerar, posturas que han ido mutando atendiendo la enorme diversidad que representan las formas de intervención de policía y su

corresponde a los Tribunales de Justicia establecidos por ley resolver conflictos o contiendas, además, por aplicación del principio de “reserva legal”, sólo el legislador puede estipular una conducta como típica. Al respecto ver SOTO KLOSS, EDUARDO. Ob. cit. pp. 419-435 y ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal, citado por VERDUGO MARINKOVIC, MARIO. La potestad administrativa sancionadora en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2011. Estudios sobre Justicia Constitucional: Libro homenaje a la profesora Luz Bulnes Adunate. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp. 355-365.

⁵⁵ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 77p.

enorme utilización por los Poderes Públicos, lineamientos que consideran el nivel de incidencia que estas modalidades tienen sobre la conducta de los administrados. En adelante, (Tabla 2) se sintetizan algunas posturas, correspondiendo la mayoría a autores españoles, salvo el caso de la profesora Gladys Camacho quien es una exponente a nivel nacional.

1.7. Actividad por vía de garantía de prestación: servicio público

Sólo a modo de aclaración del tema, cabe hacer presente que nuestra legislación no recoge el término servicio público como forma de intervención administrativa en la actuación de los particulares sino desde un punto de vista orgánico, como sinónimo de órgano público, situación que, en todo caso, será analizada en mayor profundidad más adelante.

Ahora bien, el surgimiento del concepto servicio público como actividad prestacional, obedece a fenómenos complejos relativamente recientes que se relacionan, primitivamente, con la renuncia de la Iglesia a su labor de enseñanza acaecida entre los siglos XIX y XX en Europa, debiendo el Estado abrogarse en un primer momento, un rol asistencial (sanidad y educación). Con posterioridad, las Administraciones asumieron actividades de producción y distribución de bienes y servicios tras la Primera Guerra Mundial, por considerarlas como industrias estratégicas no necesariamente rentables, cuya conservación y administración por parte del Estado buscaban evitar futuros conflictos, como

por ejemplo, sucedía con el agua, alumbrado público y gas⁵⁶. Por último, más tardíamente, la incorporación del concepto de derechos fundamentales durante el siglo XX, hace germinar la concepción en los ciudadanos de exigibilidad de ciertos derechos subjetivos por parte de la Administración⁵⁷. En efecto, recogiendo este último fenómeno el nuevo constitucionalismo va incorporando una serie de derechos a las Cartas Fundamentales, cuya evolución implica ofrecerles cobertura para que resulten materialmente efectivos. Así, dependerán de la infraestructura con que cuente la estructura orgánica pública, con la consecuente creación de entes dedicados a satisfacer estas necesidades, denominados servicios públicos, situación que claramente obedece al mandato constitucional de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico⁵⁸. Esto no significa que el legislador simplemente cumpla con su obligación sólo al crear instituciones fiscales, sino que además debe garantizar ciertos estándares mínimos de prestación. En nuestra realidad nacional, a esta conclusión se llega si se consideran los artículos 42 inciso 1° de la Ley 18.575 y 151, también en su 1^{er} inciso, de la Ley 18.695, LOCM, disposiciones las cuales contemplan la

⁵⁶ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. pp. 301-305. Como señala este autor el rol del Estado en la actividad prestacional material causó una profunda convulsión en el Derecho Administrativo por cuanto, como estas actividades primigeniamente eran realizadas por particulares, el régimen jurídico estaba entregado al derecho civil, mercantil y laboral, situación que, necesariamente debió replantearse con la introducción del Estado a este tipo de actividades, así surge el concepto de servicio público como criterio delimitador de jurisdicciones. Sobre la materia también VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 180-184.

⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. Ob. cit. 70p.

⁵⁸ En este mismo sentido nuestro Tribunal Constitucional a propósito del control de constitucionalidad del proyecto de ley que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior (Sentencia Rol N° 444-2005, Considerando 20°) ha resuelto que la creación de este servicio obedece a que el legislador ha estimado la materialización de garantías consagradas en la Constitución.

responsabilidad por falta de servicio de los Órganos Públicos y de las Municipalidades (excluidos la CGR, Banco Central, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Consejo Nacional de Televisión y empresas públicas, por disponerlo así el artículo 21 de la LOCBGAE⁵⁹). Asimismo, una manifestación de la influencia que ha revestido esta actividad administrativa, desde un punto de vista histórico, resulta en el hecho que durante el siglo XX prácticamente ha sido el único mecanismo para satisfacer las necesidades de nuestra sociedad, independiente de la tendencia política de los gobernantes. Así, don Jorge Alessandri Rodríguez, de tendencia liberal, durante su gobierno (1958-1963) para solucionar la cuestión agraria creó tres Servicios Públicos descentralizados, la Corporación de Reforma Agraria, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y el Servicio Agrícola y Ganadero, mientras que por su parte, don Eduardo Frei Montalva (1964-1970) de tendencia demócratacristiana, como mecanismo de impulso a la construcción, durante su presidencia instituyó la Corporación de la Vivienda, Corporación de Servicios Habitacionales, Corporación de Mejoramiento Urbano y finalmente la Corporación de Obras Urbanas⁶⁰. Fenómeno que, a modo de adelanto de conclusión, no ha variado con el tiempo dado que como ha venido sucediendo hasta nuestros días, cada vez que surge un reclamo social por prestaciones, los gobiernos crean servicios públicos, como lo demuestran la idea de legislar sobre la creación de los Servicios de Protección de derechos y de Responsabilidad adolescente o, como lo sucedido en el último tiempo, con el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol que fue creado en el año 2011

⁵⁹ Solamente a modo de comentario, como señala Soto Kloss esto no significa que estos órganos no tengan responsabilidad en su actuar, sino que dicha responsabilidad se encuentra directamente regida por la Constitución en el artículo 38 inciso 2°. SOTO KLOSS, EDUARDO. Ob. cit. 752p.

⁶⁰ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Función Administrativa y Derecho Administrativo (...). Ob. cit. pp. 293-294.

por la Ley N° 20.502 y, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, creado en el año 2002 mediante la Ley N° 19.828.

En esta búsqueda de satisfacer el incesante aumento de tareas públicas, denominados comúnmente servicios públicos, la Administración utiliza la colaboración con los particulares reservándose su regulación, imponiendo obligaciones al prestador del servicio de modo de garantizar que la actividad se realice cumpliendo ciertos estándares mínimos de calidad, precio e igualdad de trato, aun cuando ello no sea económicamente rentable o, mediante la publicación de las actividades (para algunos autores), esto es, que los poderes públicos reservan su titularidad pero no necesariamente su ejercicio que puede ser llevado por los privados⁶¹, mientras que para otros sólo por aplicación del mandato legal, sin necesidad de esta ficción, por cuanto el ordenamiento jurídico le ha entregado a los Poderes Públicos funciones de carácter representativo en las que, por tradición han participado determinadas esferas de la sociedad, tutelando o custodiando estas actividades⁶². Entonces, buscando satisfacer estas tareas, la Administración puede recurrir a diversas técnicas esgrimidas por otras formas de intervención, como sucede con la regulación y autorización, que son utilizadas tradicionalmente por la forma de policía⁶³, y con la subvención, como técnica típica del fomento, y con la concesión, como técnica propia del servicio público. En este contexto Villar Ezcurra describe dos sistemas de regulación de los servicios públicos, los cuales se

⁶¹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 178p y PARADA, RAMÓN. Ob. cit. 421 y siguientes.

⁶² BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. 145p.

⁶³ MORAGA KLENNER, CLAUDIO. 2004. Cuestiones Generales sobre Regulación Administrativa. Revista de Derecho Público (66): 394p.

diferencian básicamente porque en la *publicatio* los particulares son meros gestores de una actividad cuya titularidad se atribuye al Estado, mientras que en la *ordenatio* la Administración actúa desde fuera, sobre una actividad privada; así en el primero de los sistemas se *publica* la actividad haciendo que se desenvuelva bajo los patrones del servicio público (método imperante en España, Francia e Italia) y, en el caso de la *ordenatio* la actividad se encuentra regulada detalladamente, regulación que utiliza mecanismos de control propios de la policía administrativa (establece prohibiciones y obligaciones, instrumentaliza un sistema de autorizaciones para controlar el ejercicio de la actividad y aplicar las sanciones correspondientes a infracciones previamente tipificadas)⁶⁴. Así las cosas, abarcando estos ámbitos de intervención, el servicio público puede ser entendido desde una perspectiva material, por cuanto corresponden a aquellas actividades cuya finalidad es prestar una utilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la vida social, ya se considere ésta en su conjunto o ya sea a sus miembros individualmente considerados, y formal⁶⁵, consistente en la asunción (denominada *publicatio*) por parte del Estado del deber y responsabilidad de garantizar su prestación regular y correcta a los ciudadanos, bien realizándola por sí o asegurando su realización por terceros. Derivado de este entendimiento diferente del rol del Estado para dar cobertura a necesidades públicas, el concepto de servicio público dependerá del sistema al cual nos referimos, de este modo, cuando el modelo analizado es la *ordenatio* el servicio público es entendido como aquella actividad por la cual la Administración puede asumir la titularidad y el ejercicio de la actividad (directamente a través de una empresa pública) o tan sólo la titularidad, dejando a los particulares la posibilidad de intervenir en la gestión (normalmente, bajo la forma de

⁶⁴ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 205-206.

⁶⁵ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 310p.

concesionario). A su vez, cuando nos enfrentamos al modelo de *publicatio*, el servicio público es aquella actividad de la Administración regulada en donde se imponen a los particulares que ejercitan esa actividad unas obligaciones específicas⁶⁶, debiendo la ley señalar con precisión la actividad en que consiste el servicio público y la técnica utilizada⁶⁷.

Según describe Enrique Silva Cimma, de acuerdo al régimen imperante en nuestro sistema jurídico, la Administración ejerce una actividad administrativa al regular una acción privada a la que se ha encomendado la realización de funciones públicas, todo en búsqueda de lograr el bienestar general de la población, de este modo, el cometido perseguido con esta ordenación es el bien común y no la regulación de la actividad privada. Consecuencialmente, el Estado creará toda la estructura orgánica necesaria que constituyen los servicios públicos⁶⁸. Complementando esta doctrina, la profesora Gladys Camacho señala que esta actividad de prestación puede ser gestionada por la Administración directa o indirectamente por persona interpuesta a fin de satisfacer necesidades públicas, conforme a un régimen especial, exclusiva o predominantemente de derecho público cuando es gestionado por sí, o por un régimen que va precedido por la imposición de ciertos deberes o cargas de servicio público, aun cuando se rija por el derecho privado⁶⁹. A su turno haciendo

⁶⁶ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 206p.

⁶⁷ VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. 2004. El nuevo servicio público abierto a la competencia: de la *Publicatio* al libre acceso. Coherencia de las viejas técnicas concesional y autorizacional. Revista de Derecho Administrativo Económico (12). 41p.

⁶⁸ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado: el Servicio Público. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. pp. 14-16.

⁶⁹ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La actividad sustancial de la Administración del Estado. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 426-438.

eco al hecho que esta denominación doctrinal, se diferencia de los términos utilizados por nuestra legislación (que no la recoge como una actividad de intervención que influye sobre la actuación de los particulares, sino más bien utiliza la denominación servicio público desde un punto de vista material, como sinónimo de órganos del Estado), nuestra Corte Constitucional aportó su propia definición de esta actividad administrativa prestacional, entendiendo que el servicio público es una actividad que no pertenece al Estado en su esencia, pero que éste asume por razones técnicas, económicas y/o sociales, sin que eso impida la participación de particulares. Por lo mismo, requieren una decisión legislativa, de ahí que las actividades de servicio público varíen de un Estado a otro⁷⁰, asistencia privada que ha llevado a algunos autores a señalar que nos encontramos frente a una “crisis del servicio público”⁷¹, por cuanto, habiendo sido una de las técnicas más recurridas para satisfacer necesidades públicas, en nuestros días, se está prefiriendo entregar a los privados el desarrollo de esas actividades, las que deben ajustarse a cierto marco regulatorio, en este contexto, las actividades que sean publicadas, quedan sujetas a la regla general de la libre iniciativa económica de acuerdo al artículo 19 N° 21 CPR⁷².

1.7.1. Caracteres diferenciadores de servicio público

Toda esta heterogeneidad basada en factores extrajurídicos ha tenido por respuesta el uso muchas veces indistinto del término “servicio público”. Por ello, la

⁷⁰ STC 1295-2008, Considerando 43°.

⁷¹ Para un mayor entendimiento de esta materia, ver MORAGA KLENNER, CLAUDIO. Ob. cit. pp. 391-404.

⁷² VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. Ob. cit. 41p.

doctrina ha realizado esfuerzos por determinar qué elementos indican que se está en presencia de un servicio público⁷³, pudiendo distinguir los siguientes:

1. Principio de juridicidad o legalidad, según el cual se considerarán como actividades de servicio público aquellas a las que el legislador expresamente otorga esta calificación, además de encontrarse reglada por el legislador debido a su reconocimiento de interés general⁷⁴. Ramón Parada se pregunta cómo se delimitan formalmente los servicios que la Administración a de prestar en relación con los que desarrolla la actividad privada, en definitiva, este catedrático español señala que en términos generales la iniciativa pública no se restringe solamente a los servicios de interés general, sino que puede desarrollarse sobre cualquier actividad económica, sin sujetarse a la regla de subsidiariedad, por esta razón la definición obedece a aspectos más específicos como lo es que todos los órganos de la Administración Pública deben responder al interés público, en especial consideración a la exigencia de una asignación de recursos públicos en forma equitativa, eficiente y económica, sean actuaciones empresariales o de autoridad. De este modo, de acuerdo al principio de legalidad sólo la ley puede reconocer una actividad como de interés general y entregar

⁷³ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 187 y siguientes, SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob. cit. pp. 67 y siguientes y BERMÚDEZ SOTO, JORGE. 2011. Derecho Administrativo General. 2ª ed. actualizada. Santiago. Editorial Thomson Reuters. pp. 249 y siguientes.

⁷⁴ En este sentido la CGR ha resuelto que en virtud del principio de especialidad de las personas jurídicas, los servicios públicos, no tienen otras atribuciones o derechos que aquellos que expresamente se les hayan conferidos por las leyes, teniendo limitado su ámbito de competencia al territorio de la respectiva comuna, careciendo de atribuciones para actuar fuera de los límites de la misma (aplica dictámenes N°s. 82.415 de 1975, 34.408 de 1979, 10.230 de 1983, 27.700 de 1984 y 27.208 de 1989).

los criterios necesarios para su satisfacción mediante la creación de un servicio público⁷⁵.

2. Existencia de un interés público para dejar bienes afectos a un determinado tipo de actividad al margen de la acción de los particulares o, en su defecto, entregar la gestión a privados pero bajo afectación de la Administración, atendida la relevancia de la materia que se trata; en palabras de don Enrique Silva Cimma, “sin necesidad pública, directa o indirecta, no hay servicio público”⁷⁶, transformándose este requisito en la característica esencial de este tipo de prestación⁷⁷.
3. Criterios jurisdiccionales para delimitar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales se traducen en:
 - El objetivo del contrato debe consistir en la satisfacción de una necesidad pública;
 - El contrato debe buscar un interés público;
 - La Administración es la encargada de la inspección, vigilancia y explotación de los servicios públicos, sin que los Tribunales de Justicia ni aún a pretexto de hacer cumplir sus sentencias, puedan realizar actos de intervención y;
 - La Administración puede hacer uso de prerrogativas exorbitantes del derecho común.
4. El elemento subjetivo constituido por la necesidad que el servicio público se encuentre abierto al público, esta circunstancia, cuando la actividad prestacional es encargada a un particular, conlleva que en el servicio público intervienen tres tipos de sujetos⁷⁸:

⁷⁵ PARADA, RAMÓN. Ob. cit. pp. 432-435.

⁷⁶ SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob. cit. 67p.

⁷⁷ SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob.cit. pp. 73 y siguientes.

⁷⁸ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 223p.

- La Administración como titular de una actividad regulada o como titular de facultades de control y vigilancia sobre la actividad.
 - El gestor como sujeto que realiza la prestación material del servicio público y
 - El usuario que utiliza el servicio
5. El elemento relativo a la calidad jurídica de las personas que participan para la satisfacción de la necesidad pública, denominados según Enrique Silva Cimma, agentes, los que pueden ser agentes públicos propiamente tales o particulares a quienes el Estado ha encomendado la satisfacción de la necesidad pública⁷⁹.

1.7.2. Principios inspiradores de la actividad prestacional por servicio público

Atendida la particularidad de esta actividad administrativa y, que su fin último, como ya se ha expuesto, consiste en la satisfacción de intereses considerados públicos, sea que la Administración lo preste directamente o por intermedio de un particular, existen algunos principios generales que regulan esta actividad y que buscan garantizar su debida asistencia⁸⁰:

1. Continuidad: La secuencia con cierta regularidad en el funcionamiento de algunas actividades que conllevan la satisfacción de necesidades públicas constituye un incentivo para la Administración para gestionar directamente o a través de terceros

⁷⁹ SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob. cit. pp. 68 y siguientes.

⁸⁰ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 310p, VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 207-209 y PARADA, RAMÓN. Ob. cit. pp. 435-437 y también con algunos matices SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob. cit. pp. 59-60

determinados servicios públicos y que no dependan de la libre decisión de un particular. Debido a las características especiales del servicio que se presta, como veremos más adelante el ordenamiento jurídico adopta una serie de prevenciones que buscan impedir la paralización de un servicio público.

2. Regularidad: Para satisfacer el requisito de continuidad que debe imperar en este tipo prestacional, el servicio público debe someterse a reglas preestablecidas y con sumisión a todas las reglas impuestas.
3. Proporcionalidad: Dado que la finalidad última es el interés común, debe existir una distribución equitativa de los recursos, de modo que su prestación sea proporcional, sin discriminación alguna.
4. Mutabilidad o adaptabilidad: Debido a las peculiaridades de satisfacer necesidades públicas, el servicio público debe adaptarse a las condiciones de su prestación que puedan variar, lo que implica que en el caso que esta gestión esté encargada a un particular, debe adecuarse a los cambios solicitados por los poderes públicos.
5. Igualdad de acceso (o equidad): Este tipo de gestión pública se hace sin observar discriminación alguna hacia los beneficiarios de estos servicios, velando por la neutralidad y transparencia en su gestión.
6. Universalidad: debe garantizarse un servicio público mínimo para todos los miembros de la colectividad sin exclusión social o territorial.
7. Participación: por aplicación del interés general que reviste el servicio público el cual desarrolla la actividad directamente o a través de particulares, estos últimos participan en su gestión como colaboradores de los poderes públicos.

8. Calidad del servicio: existen estándares mínimos de calidad que debe cumplir este tipo de prestación material, teniendo en cuenta el carácter de interés general que reviste el servicio público.
9. Gratuidad: sólo aplicable cuando se deriva de la naturaleza del servicio, como por ejemplo, la protección ciudadana; fuera de esta situación nada impide que la Administración y/o los concesionarios cobren tarifas por la prestación del servicio realizada.

1.7.3. Régimen jurídico de prestación de los servicios públicos en Chile

Para que un órgano público pueda calificarse como servicio público, debe satisfacer una necesidad de interés colectivo, para lo cual resulta necesaria la concurrencia de algunos supuestos: vinculación al poder central, presencia del interés general, existencia de un financiamiento estatal o existencia de leyes especiales que otorguen este financiamiento y, por último, subsistencia de prerrogativas de imperio público otorgadas por ley⁸¹. Siguiendo esta línea argumental, entonces, en nuestro país, los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua y estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar (artículo 28 de la LOCBGAE).

A su turno, como ha sido expuesto, una de las características primordiales del servicio público es su continuidad. Para ello, previendo el constituyente que

⁸¹ BERMÚDEZ SOTO, JORGE. Ob. cit. pp. 251-252.

los recursos asignados pueden agotarse, el artículo 32 N° 20 habilita al Presidente de la República para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional, pudiendo además ordenar mayores gastos que los contemplados por la Ley de Presupuestos, en efecto, la ley autoriza al Presidente de la República, como lo ha hecho en los artículos 26 y 28 del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, para que disponga un gasto superior al autorizado por el Congreso si se dan las situaciones habilitantes previstas por el legislador, dentro de las cuales se encuentra que la paralización de un servicio público pueda causar un grave perjuicio para la nación. Con esta idea de garantizar la continuidad prestacional, la Administración puede optar por satisfacer las necesidades públicas directamente a través de la forma servicio público o bien, ocupar la posibilidad dispuesta por el legislador orgánico en su artículo 37 (previamente habilitado por el artículo 19 N° 21 de la Constitución) consistente en la realización de alianzas estratégicas con los particulares o con otras entidades del aparato público como es el caso de las Municipalidades⁸², encomendándoles la ejecución de acciones y entregar la administración de establecimientos o bienes de su propiedad, previa autorización otorgada por ley y mediante la celebración de contratos, asegurando el cumplimiento de sus objetivos y con el debido resguardo del patrimonio del Estado. Alianzas que se manifiestan en dos fenómenos:

- Privatización del servicio: La Administración cambia la naturaleza jurídica de un servicio público transformándolo en empresa pública o en una sociedad anónima, para luego vender su participación en dicha entidad privada. Contrario a este aparente desprendimiento de la actividad prestacional por parte de la Administración, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37 LOCBGAE, conserva las potestades de

⁸² SILVA CIMMA, ENRIQUE. Ob.cit. pp. 75-76.

regulación, fiscalización y sanción. Ejemplos de este modo de gestión lo constituyen el servicio de agua potable y alcantarillado, el cual por la Ley N° 18.777 se facultó al Estado para desarrollar actividades empresariales en materia de agua potable y alcantarillado en las Regiones de Valparaíso y Metropolitana, pasando a ser la continuadora legal de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias; normativa que debe relacionarse con el Decreto con Fuerza de Ley N° 382 de 1989 que expresamente otorga el carácter de servicio público a la producción y distribución de aguas servidas y;

- Concesión de servicio público: La Administración encarga a un particular el funcionamiento de un servicio público, imponiéndole ciertas condiciones tendientes a disciplinar la actividad de quienes, por la vía de la concesión, han optado por tomar parte en el suministro de un servicio público considerado por el ordenamiento jurídico como vital para la población. Esto sucede por ejemplo, con el suministro eléctrico, cuyo servicio es prestado por empresas concesionarias de acuerdo al D.F.L. N° 1 de 1982 del Ministerio de Minería, que “Aprueba modificaciones al D.F.L. N° 4 de 1959 1, Ley General de Servicios Eléctricos”, a las cuales se les impuso metas públicas ordenadas a la protección de las personas, consistentes en un determinado método de operación y la concertación de medios que resulten funcionalmente necesarios para alcanzar la seguridad del servicio, la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema y el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión.

1.8. Actividad administrativa de prestación directa o gestión económica: empresa pública.

En la actividad prestacional analizada con anterioridad la Administración puede escoger intervenir directamente por sí misma para prestar el servicio de necesidad pública o encomendarles su realización a los particulares. Sin embargo, en el caso de la actividad administrativa de prestación directa, como su nombre lo indica, los Poderes Públicos intervienen directamente en la economía, como un particular, en forma concurrente con la iniciativa privada. Para ello, se despoja de todas sus posiciones de privilegio y actúa mediante una organización empresarial a la que confiere personalidad jurídica independiente, siendo denominado su actuar como empresa pública. Por esta razón, como dice Villar Ezcurra, tanto el servicio público como la intervención mediante empresas públicas, pueden satisfacer el mismo objetivo, esto es, injerir en la economía⁸³. En este contexto, correspondiendo a una actividad de tipo material o técnico que no requiere de la producción de actos administrativos ni de la utilización de posiciones de privilegio propias de la Administración, los Poderes Públicos siempre se han valido de este tipo prestacional directo para realizar actividades de tipo económico, (no obstante que, su utilización más recurrente sucederá con ocasión de fenómenos históricos acaecidos durante los siglos XIX y XX, según se indicará más adelante), como queda demostrado con la Tabla 3, que, a modo de ejemplo, ofrece un listado de empresas públicas en Chile.

Este intervencionismo económico directo, tiene su origen doctrinario con el surgimiento del pensamiento socialista entre fines del siglo XIX y principio

⁸³ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 150-151.

del siglo XX, corriente que quiere dar una respuesta a las necesidades surgidas con ocasión del Estado liberal decimonónico, esencialmente abstencionista. En este contexto, durante todo el siglo XX el Estado asume una mayor responsabilidad en la economía, teniendo su cúspide con ocasión de la Segunda Guerra Mundial, pasando el Estado a tener un rol fuertemente intervencionista, a través de fórmulas de participación directa e indirecta en la actividad económica⁸⁴. A su turno, influenciado por fenómenos históricos complejos como la cuestión social (al igual a lo acontecido con los orígenes del servicio público), surge la “doctrina social de la Iglesia Católica”, impulsora inicial del principio de subsidiariedad, teniendo sus primeros indicios con la Encíclica *Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII, pero que fue directamente utilizado este concepto en la Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) del Papa Pío XI y posteriormente la Encíclica *Centesimus Annus* (1991) del Papa Juan Pablo II. Encíclicas que enuncian la necesidad que el Estado participe directa o indirectamente en la actividad privada, indirectamente, creando las condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica, encauzada hacia una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de fuentes de riqueza; directamente y según el principio de solidaridad, poniendo, en defensa de los más débiles, algunos límites a la autonomía de las partes que deciden las condiciones de trabajo⁸⁵.

No ajeno a los cambios mundiales, en nuestro país el surgimiento de la actividad prestacional obedeció básicamente a los efectos de diversos eventos históricos, a saber, la crisis mundial de 1929, la aparición del salitre sintético alemán y,

⁸⁴ BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. 826p.

⁸⁵ LÓPEZ MAGNASCO, SEBASTIÁN. 2012. Libertad de Empresa y no discriminación económica. Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Santiago. Cuadernos del Tribunal Constitucional (48): 31p.

posteriormente el terremoto de Chillán de 1939, la fuga de los capitales norteamericanos que tenían inversiones en la industria salitrera⁸⁶, con su consecuente término de innumerables fuentes de trabajo, razón por la cual, influidos por doctrinas socialistas y marxistas durante el periodo comprendido entre los años 1939–1973 ocurrieron una serie de políticas públicas identificadas por los historiadores como el “Estado de Bienestar”, que se caracterizó por un rol del Estado más activo en la actividad de los particulares, con un fuerte fomento a la industria y creación de empresas estatales. Su primera manifestación se reflejó con los esfuerzos por incentivar la industria, así se creó en 1939 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la que fue la encargada de crear la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), también del plan de electrificación del país para lo cual se fundó la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) la que construyó entre 1944 y 1948 las plantas hidroeléctricas de Pilmaiquén, Sauzal, Los Molles, Cipreses, Sauzalito, Pullinque, Aysén, Isla y Rapel. Después en la década del 50, CORFO financió algunos sectores de la industria consideradas estratégicas para el desarrollo del país como la agricultura, metal mecánico y enclaves manufactureros, éstos últimos los que se convertirían en cordones industriales como Cerrillos y el barrio industrial de Concepción⁸⁷.

⁸⁶ Según un informe de la Liga de las Naciones elaborado en 1933 Chile fue el país más afectado por la Gran Depresión de 1929, esto básicamente por la reducción de las exportaciones del salitre (cuyo principal consumidor era Estados Unidos), lo que conllevó al cierre de fábricas y empresas con su consecuente aumento en la cesantía, por este efecto, todos los principales índices económicos habían caído a menos de la mitad entre 1929 (año en que se desencadenó la crisis de la Bolsa de Nueva York) y 1932 (año en que la economía chilena llegó al fondo de la depresión), lo que queda demostrado con el cuadro expuesto en la Tabla 4 y que da cuenta del impacto de la Gran Depresión sobre la economía chilena en porcentajes.

⁸⁷ Entre los años 1925 y 1931 existió una profunda transformación de la estructura administrativa de nuestro país, creándose servicios públicos tan importantes que siguen vigentes en líneas generales hasta 1971, incluso

1.8.1. Marco Normativo

En nuestro país, el marco jurídico regulatorio del intervencionismo directo en materia económica se encuentra en el artículo 19 N° 21 inciso 2^{do} de la Constitución Política de la República, como una forma de concreción del principio de libre iniciativa de los particulares y su consecuente principio de subsidiariedad⁸⁸. En efecto, la actividad empresarial del Estado estará reservada en la medida que el sector privado fracase o haya abandonado su interés para realizar una determinada actividad económica necesaria para el bien común (constituyendo una excepción a esta situación general cuando se trata de algunos hasta nuestros días, como lo son: la Caja de Seguro Obrero, Caja Nacional de Empleados Públicos, Caja de Empleados Particulares, Caja de Carabineros, Caja de Defensa Nacional, Banco Central, Caja Reaseguradora de Chile, Línea Aérea Nacional y Dirección de Aeronáutica. (PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. 113p.)

⁸⁸ La variada jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, plasmada entre otros, en sentencias Roles N°s. 146-1992, 167-1993, 427-2004 y 467-2006, afirma que el artículo 19 N° 21 de la CPR es una manifestación de las normas valóricas y conceptuales del Capítulo I de nuestra Carta Fundamental, las que limitan la acción del Estado en la sociedad, abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares. (Rol 352-2002, Considerando 7°). Se hace presente que esta afirmación no es compartida por todos, en efecto, para el profesor Pablo Ruiz-Tagle este principio no alcanza una formulación clara y unívoca en el artículo 19 N° 21 de nuestra Carta Fundamental, dado que no tiene un contenido estable en dicha norma, esto por cuanto, quienes han vinculado este principio al numeral 21 del artículo 19 se han sustentado en la orientación católica iusnaturalista de la Constitución del '80, sin considerar que nuestra Constitución también manifiesta influencia de la tradición social liberal y socialdemócrata o socialista, como sucede con el artículo 1° en su primer inciso, por esta razón la subsidiaridad no alcanza el nivel de un principio de derecho constitucional sino una forma ideológica variable, sin un contenido claro que intenta servir de guía para ordenar la relación entre las personas y el Estado. [Al respecto ver RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2000. Principios Constitucionales del Estado Empresario. Revista de Derecho Público (62): 48-65].

exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos, pudiendo actuar los particulares sólo por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República establece por decreto supremo, según se desprende del numeral 24 inciso 10° del artículo 19 de la Constitución). Luego, el ordenamiento jurídico, al tratarse de una actividad de interés público, confiere al Estado una situación de preferencia para realizar esa actividad⁸⁹⁻⁹⁰. En este sentido, como lo señala la profesora Gladys Camacho, el principio de subsidiariedad se traduce en que el Estado tiene el deber de: a) proteger a los grupos intermedios menores frente a los mayores, b) intervenir cuando las sociedades intermedias no sean capaces de cumplir sus fines de forma eficaz e, c) intervenir cuando los grupos intermedios desarrollen actividades ajenas a sus fines específicos o atenten contra el bien común, en estos casos, deberá imponer las sanciones que determine la ley⁹¹.

Considerando su carácter restringido, para que el Estado y sus organismos puedan operar empresarialmente o participen en ellas, (ya sea como empresas

⁸⁹ VIVANCO MARTÍNEZ, ANGELA. 2007. Curso de Derecho Constitucional. Aspectos dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980. 2ª ed. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. Volúmen II. pp. 444-445, citando las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, sesión N° 384, páginas 2813 a 2820.

⁹⁰ No obstante lo indicado, nuestra Carta Fundamental contiene ciertas disposiciones en que expresamente le confiere al Estado un rol de empresario como sucede con las Estaciones de Televisión (artículo 19 N° 12), las sustancias mineras no concesibles (artículo 19 N° 24) y la Gran minería del cobre (artículo 3° transitorio), entre otros.

⁹¹ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2005. Las directrices constitucionales para la administración pública. Revista de Derecho Público (67): 393p.

del Estado o como sociedades del Estado⁹²), deben concurrir los siguientes presupuestos exigidos por la norma constitucionales señalada⁹³:

1. Deben quedar sometidas al mismo régimen de control y fiscalización de los demás órganos de la Administración Pública, por cuanto, por aplicación del artículo 1° de la Ley N° 18.575 las empresas públicas creadas por ley forman parte de la Administración del Estado.
2. Una ley de quórum calificado debe autorizar este tipo de actividad estatal: El artículo 63 en sus numerales 7° a 9° regulan exigen que para que el Estado empresario pueda materializarse se requiere de su autorización por uno de los quórum más altos de nuestra legislación, esto es, la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, (según lo dispone el inciso 3^{er}o del artículo 66 de nuestra Constitución;
3. Consecuente con lo anterior, las excepciones al principio de subsidiariedad de la actividad empresarial estatal, deben estar habilitadas por una ley de quórum calificado, buscando con ello evitar eventuales vulneraciones a las garantías constitucionales de los particulares y;
4. Finalmente, para dar cobertura al principio de igualdad, el Estado empresario en su actuar se somete a la ley común aplicable a los particulares.

A su turno, las características más relevantes de esta actividad prestacional directa, por aplicación de las normas que rigen la materia, son las siguientes⁹⁴:

⁹² SOTO KLOSS, EDUARDO. Ob. cit. 216p.

⁹³ Estos mismos criterios han sido recogidos por la Contraloría General de la República, por ejemplo, en dictámenes N°s. 26.506 de 2009 y 24968 de 2008,

- a. La constituyen organizaciones de tipo empresarial creadas bajo la dependencia de una administración pública.
- b. Poseen personalidad jurídica y patrimonio independiente de la administración de la cual dependan.
- c. Preferentemente sus actuaciones se rigen por el derecho privado y:
- d. Se encuentran impedidas de ejercer potestades públicas.

Finalmente, recogiendo la cobertura constitucional actual, el profesor Soto Kloss, señala que las empresas del Estado “son personas jurídicas estatales administrativas de derecho público, siempre calificadas por una ley, (de acuerdo a lo previsto en los artículos 62 inciso 4° N° 2° en relación con el artículo 19 N° 21 inciso 2° ambos de la Constitución) cuya organización es de derecho público y cuya actividad está regida por el derecho privado, puesto que es de carácter comercial o industrial (artículo 19 N° 21 inciso 2° de la Constitución) y cuya actividad es la prestación de servicios o la producción de bienes, para satisfacer necesidades públicas”⁹⁵. En forma más sucinta, la profesora Camacho entiende a la empresa pública como “toda organización empresarial controlada por una administración pública que en su actuación frente a terceros se encuentra sometida al derecho privado”⁹⁶.

⁹⁴ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2007. La Actividad Administrativa de Fomento. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 542-595.

⁹⁵ SOTO KLOSS, EDUARDO. Ob. cit. 216p.

⁹⁶ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La Actividad Administrativa de Fomento. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 545-565. Esta definición es entregada por la profesora Camacho como un cuestionamiento a la conceptualización aportada por la Contraloría General de la República en dictámenes N°s. 39.718 de 1999 y 73.038 de 2012, por los cuales ha diferenciado entre empresas públicas del

1.9. Actividad administrativa de estímulo: fomento

Como fue expuesto a propósito de la clasificación de las formas de intervención administrativa en la actividad de los particulares, en el primer cuarto del siglo

Estado y empresas privadas del Estado. (Para ser precisos cabe señalar que esta doctrina recoge la diferenciación contemplada en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Contraloría, Ley N° 10.336). Para esta categorización no se condice con el artículo 19 N° 21 de la Constitución, en cuanto le impone a las empresas públicas (independiente de la composición societaria) las mismas obligaciones e impedimentos. Para aclarar esta situación la profesora Camacho sostiene que en aquellos casos en los que el Estado no posea una participación mayoritaria en la sociedad, no puede entenderse que estas se encuentran incorporadas a la Administración del Estado. Para llegar a esta conclusión enumera una serie de disposiciones en las cuales se encuentra presente el criterio de representación o aportes de capital mayoritario del Estado, para considerar sólo a estas empresas como integrantes del organigrama de la administración del Estado, como sucede con: **a)** las inhabilidades para el cargo de diputados y senadores, contenidas en el artículo 58 incisos 1° y 2° CPR, **b)** materias de reserva de ley relativas a la contratación de empréstitos y creación y supresión de las organizaciones empresariales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 63 N° 9 y 65 inciso 4 numeral 2° CPR, **c)** la obligación de remitir al Congreso sus memorias, boletines y otras publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a sus actividades, según lo dispone el artículo 18 inciso 1° LOC N° 18.918 del Congreso, **d)** la obligación de acogerse a las normas de administración financiera del Estado establecidas en la Ley 18.196, **e)** se encuentran sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo indicado la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de este órgano contralor y, **f)** la asistencia jurídica que puede brindarle el Consejo de Defensa del Estado, según el D.F.L. N° 1 de 1993 del Ministerio de Hacienda que aprueba la Ley Orgánica del este Consejo. Estando de acuerdo con lo planteado por la profesora Camacho sólo agregaría que además de las disposiciones antes enunciadas, podemos encontrar los siguientes **a)** los artículos 2° y 10° de la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285), que obligan a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, a regirse por sus disposiciones, en lo que corresponda.

pasado, Luis Jordana de Pozas aportó al debate diferenciando una categoría intermedia entre la actividad inhibicionista del poder público y otra que actúa en forma directa con sus propios medios, con mayor o menor intensidad, de modo de ofrecer una terminología a aquella por la cual el poder público fija unos fines u objetivos a cumplir por los privados, a quienes estimula a través de incentivos⁹⁷. Jordana de Pozas si bien recogió aquellas ayudas que se remontaban a la Edad Media con la finalidad de apoyar, en un primer momento, a la construcción de obras para beneficio común de los pueblos y villas y, después a la agricultura a través de la concesión de exenciones y privilegios⁹⁸.

En nuestro país las políticas económicas son consustanciales a nuestra realidad, incluso antes de nuestra existencia como nación, según ha expuesto Jocelyn-Holt, la reglamentación de índole económica constituyó el ejemplo más frecuente de expansionismo estatal. Varios gobernadores y funcionarios del Chile borbónico concibieron al Estado como un agente activo estimulador y creador de riqueza; a fin de estimular el interés privado, las autoridades crearon todo tipo de incentivos, subsidios tributarios y medidas proteccionistas⁹⁹, como ocurrió por ejemplo con el fomento de la pesca, la apertura comercial con los puertos del Imperio y la fijación de la equivalencia monetaria. Seguidamente, una vez independizada nuestra nación aparecen otras formas de estímulo como son la creación de

⁹⁷ BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. 62p.

⁹⁸ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 101-111. Respecto de la antigüedad e influencia de esta forma de intervención basta pensar que el descubrimiento de América se debe, en parte, a la subvención estatal, si se considera que la expedición de Cristóbal Colón se financió con las joyas de la Corona que le entregó la reina Isabel la Católica al navegante.

⁹⁹ JOCELYN-HOLT, ALFREDO. La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 78p.

patentes de explotación exclusivos a favor de manufacturas, máquinas, eliminándose la competencia en esos casos, entre otros ejemplos. A su turno, en palabras de Ramón Parada, la política económica del siglo XIX sitúa la acción de fomento en el centro mismo del intervencionismo administrativo, lo que dio nombre a Ministerios que incorporaban esta forma de intervención de estímulo a sus categorizaciones¹⁰⁰. En el caso particular de Chile, si bien el actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en sus inicios que datan de 1930 sólo cumplió una función de comercio y provisión de bienes, como respuesta a la situación de riesgo de desabastecimiento provocado por la Segunda Guerra Mundial, posteriormente fueron incorporándose otras tareas, llegando, en lo que nos interesa, a 1960 a asumir funciones de coordinación de planes de inversión fiscal y pública con fines de reconstrucción y fomento productivo, como consecuencia de los efectos devastadores del gran terremoto de Valdivia ocurrido ese año¹⁰¹; correspondiendo a esta cartera ministerial, de acuerdo a lo dispuesto en su Ley orgánica contenida en la Ley N° 20.403, la promoción de la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía de la nación a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras. Para ello se vale de una serie de

¹⁰⁰ PARADA, RAMÓN. Ob. cit. 403p.

¹⁰¹ Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA. <<http://www.economia.gob.cl/acerca-de/historia/>> [En línea].

[Consulta: 10 enero 2014]

herramientas, constituyendo una de las principales la denominada red de fomento, la cual pone a disposición de los emprendedores un sinnúmero de instrumentos y servicios para que lleven sus ideas a la práctica y tengan éxito en su negocio, como son la colaboración de diversas instituciones, entre las que encontramos las siguientes: Banco Estado, Chile Califica, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Comisión Nacional de Riego, Consejo de Producción Limpia, Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Fundación para la Innovación Agraria, Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Programa de Fomento de Exportaciones Chilenas (PROCHILE), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), Subsecretaría de Minería y Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA).

Finalmente, como fue expuesto a propósito de la empresa pública, Chile resultó particularmente afectado por la crisis de 1929 lo que significó el término abrupto de la oferta de nuevos capitales y la paralización de fábricas con su consecuente desocupación laboral. Por ello se decide dar inicio a una consistente política estatal de fomento económico, encontrando su manifestación más importante con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en el año 1939, la que primigeniamente tenía como misión el impulso del desarrollo del país para recuperarse del terremoto que ese año asoló Chillán y que provocó más de 5000 muertes, transformándose en el movimiento

telúrico más destructivo de nuestra historia, para lo cual, fueron entregadas subvenciones, créditos, inversiones directas y la fundación de empresas estatales.

1.9.1. Concepto

Como ya se había adelantado, esta actividad es identificada como una forma de intervención específica, diferente de las otras formas clásicas, por cuanto no interviene coacción alguna y además, es el particular el que satisface directamente la finalidad perseguida por la Administración, es por ello que, el primer autor que las identificó las define como una “actuación encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimiento o riquezas debidas a los particulares y que satisface necesidades públicas o se estiman de utilidad general sin usar la coacción ni crear servicios públicos”¹⁰², agregando que, estos incentivos pueden ser de dos tipos: positivos, aquellos que otorgan prestaciones, bienes o ventajas, o negativos, los que implican obstáculos o cargas creadas para dificultar por medios indirectos aquellas actividades contrarias a las que la Administración desea fomentar¹⁰³. A su turno, reconociendo la gran utilidad que esta actividad reporta como mecanismo de influencia en la conducta de los Administrados, el legislador ha recurrido con

¹⁰² JORDANA DE POZAS, LUIS. Ob. cit. pp. 41-54. Sin embargo, si bien esta categoría es aceptada por la mayoría de la doctrina, un sector reducido cuestiona la independencia del fomento como técnica de intervención administrativa, respecto de otras formas aceptadas, como lo descrito por Mariano Baena del Alcázar quien afirma que históricamente la policía era toda la actividad desarrollada por el Estado destinada a dar bienestar a la colectividad, mientras que el fomento era una forma especial de policía no identificable con sus aspectos de seguridad. Al respecto ver BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. Sobre el concepto de fomento, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 48p.

¹⁰³ JORDANA DE POZAS, LUIS. Ob. cit. pp. 41-54.

bastante frecuencia a esta técnica en el último tiempo, por tal razón el concepto de fomento ha ido evolucionando, así por ejemplo, en el sistema español ha sido analizada como una actividad dispensadora de ayudas y recompensas públicas, entendiendo por tal "aquella actividad administrativa consistente en el otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados -privados o públicos- con carácter no devolutivo y por razón de ciertas actividades que les son propias, ya realizadas o aún por realizar, quedando en este último caso afectados a su realización"¹⁰⁴. También ha sido definida como una atribución patrimonial dineraria o en especie a fondo perdido afectada a la realización de la finalidad específica de interés general para la cual se concede¹⁰⁵.

1.9.2. Fuentes (Cobertura constitucional)

La actividad de fomento encuentra su legitimidad en los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1° inciso 4° y 5°, cuando se refiere a la ya mencionada subsidiariedad del actuar estatal, así como también en la obligatoriedad del

¹⁰⁴ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, JOSÉ LUIS. La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas. Una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la administración pública, citado por FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. 2011. Concepto y naturaleza de la subvención en el Derecho chileno. El caso de la concesión de obra pública, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (XXXVII): 334.

¹⁰⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN. La subvención: concepto y régimen jurídico, citado por FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Ob. cit. 334p. Como señala Flores Rivas, lo interesante de esta definición entregada por este autor español, es que dicha conceptualización la ha elaborado desde un punto de vista restringido, tratando de aportar un concepto propio de subvención en oposición con algunas figuras similares, tales como las exenciones fiscales o los créditos públicos, siendo recogido este esfuerzo en la legislación española.

Estado de realizar acciones tendientes a la promoción del bien común y al deber de respetar y promover los derechos que emanan de la naturaleza humana, normas habilitantes que actúan como título de intervención del Estado en la actividad de los particulares, desde la perspectiva del fomento, si se considera que esta actividad conlleva el establecimiento de estímulos, incentivando a los particulares a actuar de una determinada manera. Bajo estos supuestos el artículo 19 N° 22 inciso 2° de la Constitución, entrega no solo cobertura a la actividad de fomento al establecer que el legislador puede establecer beneficios directos o indirectos a favor de un grupo determinado, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a un sector, sino también establece sus límites, porque esta misma norma constitucional impide al legislador que el uso de esta potestad implique afectar el derecho a la igualdad, estableciendo diferencias que resulten ser discriminatorias. En efecto, las razones por las cuales el Estado puede discriminar en materia económica son por motivos de política económica o de fomento de determinadas actividades. Como estas discriminaciones son la excepción, la Constitución las sujetó a estrictos requisitos, pudiendo resumirlos en los siguientes:

- La discriminación debe seguir razonamientos lógicos y encontrarse debidamente justificada, apuntando básicamente a evitar que se nieguen beneficios a quienes legítimamente tienen derecho a ellos o imponer gravámenes a quienes no merecen soportarlos¹⁰⁶, de modo de satisfacer los estándares necesarios para no ser considerada arbitraria. Consecuencia de ello, es que el establecimiento de estas

¹⁰⁶ FERNANDOIS VÖHRINGER, ARTURO. Derecho Constitucional Económico, citado por STC N° 1295-2008, Considerando 89°.

medidas de promoción deben llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos licitatorios o de carácter competitivo¹⁰⁷ y;

- La medida debe estar contenida en una ley, la que deberá definir en cada caso, dependiendo de las necesidades de política económica que pueda demandarla sociedad en un momento determinado.

A su vez, el artículo 19 N° 22 CPR se encuentra directamente relacionada con la facultad presidencial de forzar la discusión parlamentaria por medio del envío de proyectos de ley en materia tributaria, contenida en el artículo 65 inciso 4° de la Carta Fundamental y con aquellas normas que se refieren a la legalidad presupuestaria como lo es el Decreto Ley N° 1263 de 1975, del Ministerio de Hacienda sobre Administración Financiera del Estado. Asimismo, esta técnica de incentivo se relaciona con los artículos 8° de la Constitución, 3°, 52 y 53 de la LOCBGAE, y 61 letra g) del Estatuto Administrativo al momento de proclamar al principio de probidad como uno de los ejes de la función pública, por cuanto esta técnica al involucrar la utilización de recursos públicos debe aplicar criterios de eficiencia y eficacia, con preeminencia del interés general por sobre el particular. Asimismo, consecuencia de la necesidad de garantizar que el acceso a esta actividad de promoción sea igualitaria, posibilitando que el particular que se sienta afectado con esta decisión pueda interponer los recursos establecidos para ello, el ordenamiento exige que la

¹⁰⁷ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 347p. Concordante con esta exigencia se encuentran una serie de normas que establecen procesos públicos para acceder a subsidios, dentro de los cuales podemos destacar al D.F.L. N° 33 de 1981, del Ministerio de Educación que creó el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, y a la Ley N° 20.032 y D.S. N° 841 de 2005, del Ministerio de Justicia, que establecen las subvenciones a que tienen acceso los colaboradores del Servicio Nacional de Menores.

utilización de esta actividad de promoción, específicamente cuando se trate de la transferencia de fondos públicos, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios, sea puesta en conocimiento del público, a través del banner gobierno electrónico de los servicios públicos que realizan estas transferencias (transparencia activa), por disponerlo el artículo 7° letra f) de la Ley N° 20.285. Siendo más específicos, los órganos públicos cumplen con esta obligación, publicando las bases concursables, cuando el acceso a estos mecanismos se realice por esta vía y, el nombre de los beneficiarios y el monto de la asignación económica.

1.9.3. Técnicas de Fomento

A. Clasificación doctrinaria¹⁰⁸:

1. **Técnicas honoríficas:** son utilizadas por la Administración cuando requiere premiar la actitud de los particulares, a través de distintos medios como medallas, diplomas, títulos, entrega de títulos nobiliarios, las que conllevan en definitiva, el reconocimiento

¹⁰⁸ Con algunos matices estas clasificaciones son recogidas por los siguientes autores: VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 113-114, JORDANA DE POZAS, LUIS. Ob. cit. pp. 41-54 y CAMACHO CEPDA, GLADYS. La Actividad Administrativa de Fomento. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 542-565. Sin embargo, Santamaría Pastor cuestiona abiertamente esta clasificación por cuanto, desde su perspectiva, para considerar como una forma de fomento los denominados medios honoríficos, debiera existir una relación directa de causa efecto entre una acción pública dirigida a un sujeto y la realización de una conducta o actividad de interés general, situación que no sucede con estas formas. Al respecto ver SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. pp. 347-351.

social del beneficiario. La doctrina ha limitado esta clasificación como técnica de fomento a aquellas en donde existe una relación directa de causa efecto entre una acción pública dirigida a un sujeto y la realización de una determinada conducta o actividad de interés general por parte del particular. En nuestra legislación existen algunos ejemplos como la reserva a las naves chilenas del cabotaje de pasajeros y de carga que se efectúa en el mar territorial o en la zona económica exclusiva, por medio de una concesión exclusiva de prestación de un servicio, según lo dispone el Decreto Ley N° 3.059 de 1979, del Ministerio de Transportes.

2. **Técnicas psicológicas:** aquí el estímulo de los poderes públicos se produce después que los particulares han realizado ciertas actividades, como ocurre con las campañas institucionales publicitarias que buscan influir en el comportamiento de los administrados.

3. **Técnicas de estímulo jurídico:** según algunos autores corresponde al tipo de ventajas que ofrecen los poderes públicos no avaluables en dinero sino que desde un punto de vista jurídico¹⁰⁹, sin embargo, para Santamaría Pastor esta aseveración no es exacta por cuanto su finalidad y contenido material son puramente económicas, lo que sucede es que se trata de técnicas de financiación indirecta, como ocurre con el beneficio de expropiación forzosa¹¹⁰.

¹⁰⁹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 113-114.

¹¹⁰ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 352p.

4. Técnicas de estímulo económico: por medio de la utilización de una pequeña suma de dinero, la Administración puede llegar a intervenir en grandes sectores de la economía, dicha utilización puede referirse a una disminución de ingresos fiscales por vía de recaudación de menos dineros o por auxilios directos; su utilización es la más recurrente de la acción administrativa de fomento, las cuales, se clasifican en:

- a. Medios reales: la Administración pone a disposición del beneficiario bienes de titularidad pública como por ejemplo, lo que sucede con la concesión.
- b. Medios fiscales: consistente en exenciones o desgravaciones impositivas.
- c. Medios crediticios: por los cuales los poderes públicos entregan privilegios de créditos a los contribuyentes y;
- d. Medios económicos en sentido estricto: se entregan cantidades de dinero a fondo perdido a los beneficiarios de las políticas de fomento, como las subvenciones.

B. Clasificación entregada por el Tribunal Constitucional chileno: En sentencia Rol N° 1.295-2008, a propósito del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de catorce Compañías de Seguros Generales respecto de los artículos 3° y 4° del Decreto Ley N° 1.757 de 1977, por considerar que dichas disposiciones les imponían gravámenes desproporcionados, injustificados y exclusivos, buscando satisfacer necesidades de un servicio que redundaba en beneficios para toda la población, consistentes en dar protección a los bomberos de Chile en el cumplimiento de su función, todo lo cual, en definitiva infringiría las garantías constitucionales de igualdad

ante la ley e igualdad ante las cargas públicas y principios constitucionales propios de seguridad social, entre otras.

Nuestra Corte Constitucional distinguió entre medios de fomento o ayudas públicas favorables (los beneficios) y medidas desfavorables (los gravámenes), correspondiendo ambos, a mecanismos por los cuales el Estado, sin utilizar la coacción, busca proteger, promover, estimular y orientar la actividad económica para que se entreguen o produzcan ciertos bienes o servicios que se consideran necesarios para la sociedad (Considerando 89°).

- 1. Beneficios:** (Considerando 90°) Corresponden a este tipo aquellas ayudas en dinero o de otra forma, que el Estado entrega a uno o más particulares, con o sin obligaciones de reembolso, pudiendo ser:
 - a.** Honoríficas (premios nacionales);
 - b.** Jurídicas (dispensas en el cumplimiento de ciertas normas) o;
 - c.** Económicas: Las que a su vez se subdividen en:
 - Directos: Se transfieren recursos al beneficiario para financiar una actividad que se estima de interés público, a este tipo pertenecen:
 - i.** La Subvención: Transferencias en dinero, sin obligación de reembolso, para obtener el desarrollo de una actividad económica.
 - ii.** El Subsidio: Transferencias en dinero sin obligación de reembolso para ayudar a personas o grupos de escasos recursos.
 - Crédito público: Transferencia de recursos, pero con obligación de reembolso y en condiciones más favorables que las que puedan existir en el mercado, como sucede con el crédito fiscal.

- Indirectos o franquicias: el Estado deja de cobrar cierta cantidad de dinero, consistiendo el beneficio para el particular en que goza de cierta exención o franquicia tributaria o arancelaria, pudiendo ser de dos tipos:
 - i. Franquicias y;
 - ii. Exenciones.

2. Gravámenes especiales: Son cualquier medida desfavorable impuesta por el legislador directamente o autorizando a la Administración a hacerlo, que deba soportar todo particular que se desenvuelve en un sector económico determinado, a favor del Estado o de otro particular, sin que conlleve una indemnización, comprendiendo cualquier limitación al dominio y no sólo a las cargas públicas reales o a los tributos. Ejemplo de ellos son los aranceles compensatorios y prohibiciones. (Considerando 91°).

1.9.4. Subvenciones (como técnica de fomento)

Esta técnica de incentivo específica posee aspectos jurídicos y presupuestarios, debido básicamente a que las subvenciones regularmente son utilizadas como gastos de transferencia. Teniendo en cuenta esta dicotomía, existirán autores que recojan ambos fenómenos o no, en el segundo de los casos encontramos la concepción entregada por Villar Ezcurra y Santamaría Pastor, quienes desde un punto de vista del Derecho Administrativo, las definen como aquella técnica de fomento, de contenido económico, en virtud de la cual la Administración entrega a un particular una cantidad de dinero a fondo perdido (es decir, sin imponer su devolución lo cual sería la nota distintiva más

relevante respecto al resto de las técnicas económicas)¹¹¹. Haciendo eco de la otra realidad Hugo Araneda señala que las subvenciones son un gasto de transferencia, dentro de los gastos no rentables, ejerciendo una función de estímulo o compensación, pudiendo ser administrativas, económicas y sociales, atendiendo al destinatario y la finalidad a la cual se dirigen¹¹². Además de los enfoques administrativo (como técnica de fomento de naturaleza económica) y desde el ámbito de la hacienda pública (como simple transferencia de dinero desde los impuestos que recauda el Estado, en el ejercicio de la potestad tributaria, hacia los particulares, es decir, la subvención es una simple transferencia o intervención financiera hacia una actividad privada, o en su caso, hacia otros organismos de la Administración del Estado), puede también ser analizada desde un punto de vista positivo, cuando incentiva directamente una determinada actividad y como una ayuda estatal de carácter directo, cuando conlleva un desembolso o un trasvase patrimonial efectivo del Estado al beneficiario¹¹³. Seguidamente, en un afán de aportar al debate una concepción global se encuentran los esfuerzos realizados por algunos autores, entre los que podemos destacar los de William García quien entiende por subvención toda transferencia patrimonial no devolutiva, realizada por la Administración a favor de un particular, vinculada a la realización por éste de una conducta calificada de interés público¹¹⁴ y el de la profesora Gladys Camacho, quien extrayendo elementos de algunas normas específicas que otorgan luces acerca del concepto de las subvenciones como lo son la Ley N° 19.862 que crea Registros

¹¹¹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 120p. y SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 357p.

¹¹² ARANEDA DORR, HUGO. Finanzas Públicas, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 110p.

¹¹³ FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Ob. cit. pp. 329-367.

¹¹⁴ GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 115p.

de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos¹¹⁵, y el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ofrece la siguiente definición: “todos aquellos incentivos económicos que conceden ayudas materiales, financieras, crediticias o tributarias, con cargo a traspasos gratuitos de fondos públicos que de modo directo determinan la percepción de una cantidad, la dispensa de un pago obligatorio o un beneficio específico de carácter patrimonial con lo cual inciden favorablemente en la situación patrimonial, de las personas beneficiarias”¹¹⁶.

Como puede apreciarse, existe una enorme variedad de definiciones de esta técnica de incentivo económico, pero no son las únicas, todos esfuerzos que pretenden no sólo identificar las características especiales de ésta, sino, en nuestro caso particular, satisfacer un vacío del legislador. Por cuanto, a pesar que en el último tiempo nuestros parlamentarios han incrementado la utilización de esta técnica como mecanismo de estímulo para influir en determinados ámbitos de la actividad particular, como lo demuestran la dictación de diversas normas¹¹⁷, pero no aporta una reglamentación general que otorgue

¹¹⁵ Artículo 2º; las subvenciones a personas jurídicas, son transferencias sin prestación recíproca en bienes o servicios y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de éstos, sea que estos recursos se asignen a través de fondos concursables o en virtud de leyes permanentes o subsidios, subvenciones en áreas especiales, y otras de similar naturaleza, todo esto según se determine en el reglamento.

¹¹⁶ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La Actividad Administrativa de Fomento. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 542-565.

¹¹⁷ Por ejemplo: **a)** Ley N° 20.378 que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros, **b)** Ley N° 20.637 de 26 de octubre de 2012 que aumenta las subvenciones del Estado a los Establecimientos Educativos, **c)** Ley N° 20.444 de 28 de mayo de 2010 que crea incentivos tributarios para

un concepto de subvenciones o que regule esta forma¹¹⁸, por esta razón la doctrina ha realizado una serie de aportes con el objeto de entregar un concepto de subvención, por ejemplo, podemos citar los siguientes esfuerzos:

- a) Para Eduardo Soto Kloss esta forma de estímulo es un conjunto de bienes destinados a un fin determinado, la satisfacción de la necesidad pública o de un interés general señalando que constituye un verdadero patrimonio de afectación¹¹⁹.
- b) Juan Carlos Flores Rivas, señala que la subvención se encuadra dentro de la actividad de fomento que realiza el Estado, y es concebida como una transferencia de carácter patrimonial, de naturaleza dineraria, en la mayoría de los casos a fondo perdido que se atribuye por distintos procedimientos administrativos y que tiene por finalidad la satisfacción de una necesidad pública o el incentivo de una actividad privada de interés general, generando una relación especial de derecho público entre el Estado concedente y el particular¹²⁰.
- c) Asimismo la Contraloría General de la República en dictamen N° 12.583 de 2007 ha resuelto que la subvención configura una ayuda de carácter financiero que sale del patrimonio del Estado, con cargo a la Ley de Presupuestos y se incorpora al del ente

las donaciones que se hagan al Fondo Nacional de la Reconstrucción y **d)** Ley N° 20.401, que modifica la Ley N° 18.450 sobre Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje aumentando las bonificaciones por hectárea.

¹¹⁸ CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La Actividad Administrativa de Fomento. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 542-565.

¹¹⁹ SOTO KLOSS, EDUARDO. De la libertad de enseñanza y del estatuto jurídico de las subvenciones a la enseñanza privada, citado por FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Ob. cit. 336p.

¹²⁰ FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Ob. cit. pp. 337 a 338.

receptor, sin cargo a devolución, esto es, a fondo perdido, quedando desafectada de su calidad de recurso público¹²¹. En otros pronunciamientos también ha determinado que la subvención o aporte, en términos amplios, es toda cantidad de dinero o ejecución de trabajos, que el Municipio puede entregar o realizar directamente, según el caso, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren en el cumplimiento de sus funciones, a título gratuito, temporal o precario, por un tiempo determinado o no, simple o condicionado, cuyo objeto es satisfacer necesidades de carácter social o público y que se encuentra en todo caso, sujeta a control (Dictámenes N° 228 de 1998, 39.627, de 1997 y 22.226, de 1996).

¹²¹ Al respecto, téngase presente que por disponerlo el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, contenida en el la Ley N° 10.336, a este órgano contralor le corresponden la fiscalización de la correcta inversión de los fondos públicos que cualquier persona o institución de carácter privado perciba por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado para una finalidad específica y determinada, con el objeto de establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad, en este contexto, si una determinada ley del sector público no contiene la definición de subvención, la Contraloría se ha visto en la necesidad de fijar sus parámetros e interpretar sus disposiciones, como ocurre por ejemplo, con las leyes N°s. 20.032, que Establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención, 20.248 sobre Subvención Escolar Preferencial o con el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos. Una excepción a esta falta de conceptualización, la encontramos en el Artículo 5° letra g) y 132 LOCM, referente a las subvenciones municipales, señalando que son una especie de ayuda destinada a personas jurídicas, públicas o privadas, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de las funciones del Municipio o bien de las corporaciones y fundaciones de las que formen parte, no pudiendo exceder del 7% del presupuesto municipal, salvo algunas excepciones como las destinadas a las actividades de educación, salud, aportes a bomberos, entre otras.

Asimismo, preciso es considerar que esta técnica, suele ser utilizada por la Administración como mecanismo de estímulo no sólo respecto de los particulares sino también para incentivar que entidades de derecho público se comporten de determinada forma, como ocurre por ejemplo con las subvenciones que otorga el Estado a las universidades públicas o privadas, (siempre que integren el Consejo de universidades tradicionales), o como mecanismo de colaboración para la ejecución de políticas públicas, como ocurre en el caso del programa “Mujeres Trabajadoras Temporeras”, que dirige el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), pero en el cual interactúan diversos órganos públicos, dependiendo del enfoque del producto, como lo que ocurre por ejemplo, con la preocupación estatal por los problemas específicos de salud de estas trabajadoras, para ello, diversas entidades interactúan en la realización de exámenes preventivos de salud y la entrega de información sobre derechos de salud ocupacional y prevención de riesgos por uso de pesticidas, en efecto, intervienen los Servicios de Salud, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Dirección del Trabajo¹²².

En este contexto, nuestro legislador coloca en tres supuestos diferentes a los beneficiarios para que puedan acceder a este tipo de estímulo económico:

- a)** Existirán aquellos beneficiarios, sean personas jurídicas de derecho privado o personas naturales, en que el legislador ha adoptado un principio de titularidad amplio como ocurre por ejemplo con el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes, de acuerdo al Decreto Supremo N° 65 de 2004, del Ministerio de

¹²² Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA - DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO.
<http://www.dipres.gob.cl/574/articles-15012_doc_pdf.pdf> [Consulta: 18 febrero 2014].

Educación o con el Fomento Audiovisual, reglamentado en el Decreto Supremo N° 151 de 2005, también del Ministerio de Educación.

- b)** En otros casos, en cambio, el legislador exige que los beneficiarios, independiente de su naturaleza jurídica, deben estar en una situación jurídica habilitante, calificada por un título administrativo previo, como sucede con la inscripción en el Registro de las personas jurídicas beneficiarias de fondos públicos, para lo cual deben entregar los antecedentes establecidos en la Ley N° 19.862 y su Reglamento contenido en Decreto N° 375 de 2003 del Ministerio de Hacienda, (los que dicen básicamente relación con la individualización de las entidades, área de especialización, naturaleza jurídica, y sus antecedentes financieros) obligando, con ello, a los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuesto y que realizan transferencias a fondo perdido, a poseer información tendiente a impedir que aquellas organizaciones o particulares que no cumplan con los objetos previstos para la transferencia de recursos sean nuevamente beneficiarias de este incentivo¹²³.

¹²³ La ley creó dos registros centralizados: **a)** Registro Central de Colaboradores del Estado, dependiente de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda, en el cual se registrará y acopiará toda la información asentada y proporcionada por cada uno de los registros que llevarán los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuesto y que asignen fondos de carácter público y **b)** el Registro Central de Colaboradores de las Municipalidades, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el cual se registrará y acopiará toda la información asentada y proporcionada por cada uno de los registros que llevarán los municipios respectivos, de las transferencias de fondos públicos a entidades receptoras de dichos fondos. Cada uno de estos registros debe llevarse por medios computacionales y de conocimiento público. Asimismo el artículo 4° del Reglamento contempla la posibilidad que existan registros simplificados que autoricen llevar los Servicios Públicos específicos que entregan recursos

c) Finalmente, resguardando la correcta utilización de los fondos públicos, exige que el beneficiario cumpla ciertas condiciones, las que dicen básicamente con ser hábiles para ser receptor de fondos públicos, siendo la regla general que todos son hábiles, salvo aquellos dispuestos por el legislador como inhábiles. Para su determinación, deberá revisarse la legislación particular que decretará caso a caso el tipo de inhabilidad al que se encuentren afectados, como sucede con aquellos que habiendo obtenido financiamiento con anterioridad a los fondos para el desarrollo cultural y de las artes, fomento a la música y fomento audiovisual, no hayan dado término satisfactorio a los respectivos proyectos y estén afectos a sanción administrativa, o que, sin autorización administrativa mantengan pendiente el término de ejecución de proyecto a la fecha de apertura del concurso, se encuentran inhabilitados para recibir nuevos recursos administrados por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. A su turno, cuando la legislación particular no ha establecido inhabilidades especiales, los órganos públicos que realizan transferencias deben verificar la imparcialidad de la decisión, satisfaciendo el principio de probidad administrativa, por cuanto, al existir fondos públicos involucrados, deben velar porque se dé preeminencia al interés general por sobre el particular (artículo 53 LOCBGAE).

Cada uno de estos supuestos, necesariamente debe relacionarse con el procedimiento de asignación de subvenciones, identificándose tres modelos diferentes en nuestra legislación:

públicos, debiendo enviar regularmente la información asentada en ellos a los dos registros centrales, encontrándose sometidos a la supervigilancia del Ministerio respectivo.

- a.** Asignación reglada de las subvenciones: los montos se transfieren hasta que alcance el presupuesto, a todos los sujetos que cuentan con una condición jurídica calificada previamente por una norma habilitante, debiendo la Administración verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas por la norma respectiva. Este mecanismo de estímulo económico la encontramos en forma recurrente en educación, por ejemplo en las normas sobre subvención escolar preferencial, contenidas en la Ley N° 20.248 y su Reglamento fijado en el D.S. N° 235 de 2008, del Ministerio de Educación, que establecen básicamente una ayuda destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados que atiendan alumnos “prioritarios” que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y la educación general básica. La postulación para ingresar a este régimen, se realizará en el mes de agosto de cada año en la correspondiente SEREMI, para incorporarse a dicho régimen a contar del inicio del año escolar siguiente.
- b.** Concurso público de las subvenciones: Este sistema se ha transformado en la actualidad en la de mayor recurrencia, buscando con ello, ofrecer una igualdad en el otorgamiento y acceso de esta forma de promoción de actividades privadas. Ahora bien, existirán modelos de concurso público dependiendo de la normativa analizada, no obstante, pueden extraerse elementos y etapas comunes como: **i)** el llamado concursal que realiza la autoridad administrativa encargada, mediante unas bases de concurso que serán publicadas en el sitio electrónico gobierno transparente del servicio público convocante, **ii)** el proceso de postulación por el cual los interesados presentan sus antecedentes y propuestas, oportunidad en la cual la autoridad administrativa competente verificará el cumplimiento de los

requisitos mínimos para postular, **iii)** etapa de selección consistente en la evaluación de los postulantes, en base a los criterios preestablecidos en el llamado concursal, o en la norma jurídica respectiva, asignándoles un puntaje, que determinará la selección o no del proyecto, **iv)** comunicación a los postulantes acerca del resultado del concurso, **v)** etapa de impugnación y su resolución, donde aquellos que no resultaron beneficiados podrán impugnar la decisión, debiendo la administración resolver esta cuestión sometida a su conocimiento y, **vi)** etapa del perfeccionamiento de la subvención, la que se producirá con la recepción de la atribución patrimonial, por parte del beneficiario.

A su vez, nuestro sistema promocional describe dos modelos regulatorios para la asignación de subvenciones vía concurso público:

- Fondos concursables: Son patrimonios creados por ley y administrados por un órgano público, destinados a financiar actividades de interés público, realizados por sujetos distintos del ente otorgante; la selección se hará por el Servicio Público administrador con la participación de consejos de expertos o técnicos, dependiendo del Servicio Público que se trate, finalmente, para el perfeccionamiento de la subvención se requiere de la suscripción de un convenio entre el otorgante y el beneficiario. Existen varios ejemplos de esta modalidad, por cuanto hoy por hoy, es el medio de fomento típico utilizado por el legislador, en efecto, pueden destacarse los siguientes, los que abarcan diversos aspectos de la sociedad: Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores creado por la Ley N° 19.496 y cuyo Reglamento se encuentra en el Decreto Supremo N° 37 de

2005, del Ministerio de Economía, Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público según los términos de la Ley N° 20.500, Fondo Mixto de Apoyo Social de acuerdo al D.S. N° 266 de 2004, del Ministerio de Planificación Social, Programa de Apoyo al Transporte Regional creado por la Ley N° 20.378 y regulado por el D.S. N° 4 de 2010, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, creado por la Ley N° 19.712, Fondo para el Fomento de la Música Nacional según lo dispone la Ley N° 19.928 y la Subvención especial para prestación del servicio educacional bajo régimen de jornada escolar completa, de acuerdo a la Ley N° 19.532 y su Reglamento contenido en Decreto Supremo N° 755 de 1997, del Ministerio de Educación.

- Subsidios mediante títulos transferibles: correspondiendo a la otra modalidad de concursos públicos, consistente en la entrega de ciertas ayudas que se realiza por una sola vez al beneficiario, destinadas a una actividad que resulta de interés público, caracterizándose porque la entrega se perfecciona por la emisión de un título transferible o certificado de subsidio. Los ejemplos típicos de esta modalidad son los subsidios habitacionales, en sus diversas formas, así, encontramos el subsidio habitacional propiamente tal, de acuerdo al Decreto Supremo N° 40 de 2004, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Fondo Solidario de Vivienda, regulado en el D.S. N° 174 de 2005, de la misma cartera ministerial y subsidio habitacional rural, cuya reglamentación se contiene

en el D.S. N° 154 de 2007, también del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; pero no se limitan a ellas porque esta ayuda patrimonial la encontramos presente en la Ley N° 18.450 y su Reglamento contenido en Decreto Supremo N° 397 de 1996, del Ministerio de Agricultura que financian proyectos de riego, a través de la asignación de un Fomento a la Inversión en obras privadas de riego y drenaje y, en la Ley N° 20.283 y el D.S. N° 95 de 2008, también del Ministerio de Agricultura que financian los proyectos de conservación, recuperación y manejo del bosque nativo.

- c. Asignación directa de las subvenciones: Constituyendo la forma más excepcional de entregar las subvenciones, obedeciendo a que la ley prescribe que debe asignarse este tipo de ayuda económica a un grupo determinado, pero no indica la forma de asignación, como ocurre con las subvenciones Municipales, destinadas a personas jurídicas públicas o privada, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de las funciones de la entidad local o bien a las corporaciones y fundaciones de las que formen parte, de acuerdo al artículo 5° letra g) en relación con el artículo 153, ambos de la LOCM y, también la encontramos presente cuando el legislador expresamente ha señalado esta forma de entrega como es el caso del Fondo de desarrollo indígena, descrito en el Decreto Supremo N° 396 de 1993, del Ministerio de Planificación y Cooperación, Fondo de Protección ambiental, de acuerdo a la Ley N° 19.300, Fondo de Fomento del Deporte, de acuerdo a la Ley N° 19.712 y al Reglamento contenido en Decreto Supremo N° 46 de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, entre otros.

El principal problema que se presenta con esta ayuda económica, es que en nuestro país la legislación confunde los conceptos de subvención y subsidios cuando se trata de personas naturales, por ejemplo, con las ayudas asistenciales que la Administración otorga a grupos de personas consideradas vulnerables, como ocurre por ejemplo con las ayudas asistenciales que otorga el Ministerio de Desarrollo Social¹²⁴, a pesar de pertenecer a categorías diferentes dentro de la técnica de fomento, como se verá más adelante¹²⁵ y, por otro lado, se habla de subvenciones a aportes efectuados a personas jurídicas de derecho privado, no encontrándonos en presencia de ellas cuando se trata de transferencias entre servicios públicos o a Corporaciones¹²⁶. Luego, teniendo en cuenta esta confusión conceptual, oportuno resulta entonces, analizar los presupuestos necesarios para que estemos en presencia de esta clase de estímulo¹²⁷:

- a. Previsión normativa: En virtud del principio de legalidad, para que la Administración pueda realizar cierto tipo de actividades debe existir una disposición jurídica que la habilite (ya sea por potestad legislativa o reglamentaria, como es el caso del Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1981 del Ministerio de Educación Pública que aprueba el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico FONDECYT y el Decreto Supremo N° 44 de 1988 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que

¹²⁴ Algunos de estos beneficios son: bono al trabajo de la mujer, ingreso ético familiar, bono marzo, al respecto ver <<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>>, o como sucede con la asignación familiar, bono de invierno, bono por hijo, subsidio a la contratación de jóvenes otorgadas por el Instituto de Previsión Social. Sobre este última materia ver <<http://www.ips.gob.cl>>. [Consultas: 27 mayo 2014].

¹²⁵ FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Ob. cit. pp. 338-339.

¹²⁶ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 120-121 y GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. pp. 128-129.

¹²⁷ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 122-123.

reglamenta el Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional)¹²⁸. A la subordinación de este principio, podemos agregar el sometimiento de los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia.

En el caso que sea el reglamento el que desarrolle las materias de la subvención, la ley delegatoria debe contener un mínimo de contenido consistente en la descripción de los posibles beneficiarios de las medidas de favorecimiento, los requisitos básicos para acceder a las ayudas, los criterios generales de selección y

¹²⁸ Sobre la importancia de este principio en esta materia, nuestro Tribunal Constitucional, a propósito de las subvenciones escolares, en sentencia Rol N° 771-2007 resolvió que la legislación sobre las subvenciones es uno de los medios con que cuenta el Estado para cumplir con el deber que la CPR preceptúa en el artículo 19 N° 10 incisos 4° y 5°, referente a concurrir a financiar un sistema gratuito que asegure el acceso de toda la población al segundo nivel de la educación parvularia y a los niveles básico y medio de educación, así como satisfacer el artículo 1° inciso 5°, en cuanto a asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Las normas que fijan su monto, clases y requisitos para impetrarla, no tienen el carácter de una ley que regule un derecho constitucional y, por tal razón, ha sido posible que esa legislación esté contenida en un decreto con fuerza de ley, denominado usualmente Ley de Subvenciones, lo que no sería constitucionalmente procedente si la misma tuviese el carácter de ley regulatoria de un derecho constitucional, ya que, atendido lo dispuesto en el artículo 64, inciso 2° de la CPR, se prohíbe delegar facultades legislativas al Presidente de la República en materias comprendidas en las garantías constitucionales (Considerando 8°). En este sentido, al no contener en su texto la Carta Fundamental una disposición específica que fije el ámbito de la legislación sobre subvenciones, en el caso de esta ley ésta encuentra su fundamento principal en el N° 20 del artículo 63 CPR que señala como materia de ley toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico. Esta afirmación del Tribunal Constitucional ha llevado a autores, como Gladys Camacho a señalar que nuestro sistema es uno en que normalmente se deja que sea el reglamento el que establezca los requisitos, condiciones y finalmente los montos de la subvención. Sobre la materia, CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La actividad sustancial de la Administración del Estado. En: PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. Derecho Administrativo Chileno. Ob. cit. pp. 407-457.

la enumeración de los beneficios a ser concedidos y de las cargas u obligaciones que puedan imponerse a los favorecidos¹²⁹.

- b.** Consignación presupuestaria: Toda actuación administrativa que implique la utilización de recursos públicos debe contar con la consignación presupuestaria previa, de este modo, la existencia de recursos disponibles y la dedicación a la finalidad perseguida, es un requisito de validez¹³⁰⁻¹³¹.
- c.** Interés público de la actividad fomentada: Como se señaló para que los Poderes Públicos intervengan en actividades de los particulares, el legislador debe estimar que esa actividad es relevante. De este modo, las técnicas de estímulo económico

¹²⁹ DE LA RIVA, IGNACIO. Ayudas Públicas citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. 182p.

¹³⁰ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 359p.

¹³¹ El artículo 11 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera, preceptúa que "El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos". Sobre este tema, interesante resultan algunos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional en cuanto que, "el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas. La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos./ En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la acción estatal./ Si no se reconociere al órgano administrativo la posibilidad de acción directa, la Ley de Presupuestos quedaría congelada y sin operatividad. Con razón se sostiene en la doctrina de que el Ejecutivo es el órgano estatal encargado de instrumentar y efectivizar esta ley (...)". (Considerando 18°, Rol N° 254-1997).

no son la excepción, así, en el caso de las subvenciones, que implican gasto público, los particulares deberán realizar una “contraprestación obligada” a fin de obtener la determinada subvención. Según Santamaría Pastor, contrario a lo que sucede con las técnicas de policía administrativa y servicio público, en donde prima la desconfianza de la Administración en la actuación de los particulares, en esta técnica promocional, los Poderes Públicos permiten la realización privada pero estrechamente dirigida y controlada por la Administración¹³².

A estos presupuestos Santamaría Pastor agrega los siguientes¹³³:

- a.** Carácter no lucrativo de las subvenciones: Su importe total no puede superar el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.
- b.** No deben afectar a la situación de competencia en el mercado: dado que no pueden interferir en los intercambios o ayudas económicas entre Estados miembros de un pacto comercial.

Ahora bien, despejando las doctrinas españolas que señalan que la relación que surge con el beneficiario de una subvención es una que lo inserta en la Administración Pública¹³⁴, por no ser propia de nuestra realidad jurídica, (aplica dictamen de la CGR N° 77.057 de 2010), el actuar de los beneficiarios en el uso de los recursos públicos asignados queda sujeto al ejercicio de los poderes de control por parte de la Administración,

¹³² SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. 343p.

¹³³ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. pp. 359-360.

¹³⁴ Al respecto ver BERMEJO VERA, JOSE. Ob. cit. 61p.

por cuanto, importa que con esos dineros se cumpla con el fin propuesto, debido a que precisamente es esta finalidad la que ha motivado su otorgamiento¹³⁵, pudiendo variar el tipo de potestades pero que, básicamente, se refieren a la conservación de la facultad de comprobar el cumplimiento de los dineros aportados. Para ello podrá limitar los derechos del particular beneficiario (previa habilitación normativa), lo que deberá realizar satisfaciendo los principios de proporcionalidad y de mínima intervención, pudiendo, en caso de verificar el incumplimiento por parte del beneficiario, caducar o revocar la subvención entregada. Asimismo, como se trata de la entrega de dineros públicos, éstos se encuentran sujetos al control financiero por parte de la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo previsto por la Resolución N° 759 de 2003 de este órgano fiscalizador y al artículo 25 de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de organización y atribuciones de dicha entidad, junto con el control que a su vez, ejerza el servicio público que asignó los recursos.

Finalmente, siendo la subvención una ayuda económica, existen diferentes formas de subvenciones identificadas por la doctrina que buscan incentivar la actividad privada y orientarla de un modo específico, pudiendo señalar los siguientes tipos¹³⁶:

- a) Primas: Este estímulo económico encuentra su distinción de las otras subvenciones en cuanto su utilización por parte de la administración está reglada y se produce después que el o los particulares han realizado la actividad pretendida por los poderes públicos.

¹³⁵ SILVA CIMMA, ENRIQUE. El control público, citado por GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. Ob. cit. pp. 258.

¹³⁶ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 120-121.

- b) Premios: se trata de una subvención discrecional que permite a la Administración decidir en base a ciertas reglas, qué administrados van a ser beneficiados con este estímulo, una vez que el particular realice una determinada actividad.
- c) Becas: se identifican con este tipo aquellos estímulos de fomento económico que persiguen promover áreas como el estudio o la investigación. Pueden ser de carácter reglado o discrecional, así se pueden subclasificar en primas o premios, respectivamente.
- d) Subsidios: Con esta terminología se identifican aquellas ayudas económicas otorgadas por la Administración a una entidad financiera para que ésta aplique su importe a la disminución de cuotas de devolución de un préstamo que se conceda al particular cuya actividad se pretende estimular.

1.9.5. Financiamiento público de los Bomberos de Chile

Un ejemplo del aporte estatal, directo e indirecto que realiza el Estado a un grupo intermedio, considerado un establecimiento de utilidad pública, que persigue fines públicos, por interesar su actuación a toda la colectividad¹³⁷ lo constituye el financiamiento público a Bomberos de Chile, aporte que es similar en muchos aspectos al que reciben las organizaciones deportivas, por tal razón, se describirá este modelo de aporte económico. Pues bien, Bomberos de Chile, como grupo intermedio por el cual la sociedad civil se organiza para combatir los incendios, puede obtener financiamiento por aportes que entreguen los privados y el sector público:

¹³⁷ Considerando 53°, STC N° 1295-2008.

- i. Financiamiento privado directo, por el cual los privados pueden aportar voluntariamente fondos a Bomberos, como, colectas, rifas, cuotas mensuales.
- ii. Financiamiento privado indirecto: Considerando la importancia de la labor que realiza esta institución y el beneficio que su acción reporta a la sociedad, el legislador dispone que algunos particulares sufran ciertas cargas las que van en beneficio de Bomberos: **a)** se encuentran liberados del pago de agua (artículo 13, Ley 17.328), **b)** también están exentos de pagar las llamadas telefónicas locales (artículo único Ley 17.216), **c)** los dividendos y demás créditos no cobrados por accionistas en un plazo de 5 años desde que se hicieron exigibles, pertenecen a esta institución (artículo 85, Ley N° 18.046), **d)** las aseguradoras que cubran en Chile el riesgo de incendios deberán aportar un porcentaje de las primas, las que cubren gastos por beneficios e indemnizaciones a consecuencia de los accidentes de trabajo que puedan sufrir los bomberos en actos de servicio (artículos 3° y 4° D.L. N° 1757 de 1977, del Ministerio del Interior) y **e)** las donaciones a favor de Bomberos gozarán de exenciones tributarias (artículos 31 y 40, D.L. 824 de 1974, del Ministerio de Hacienda).

Otra forma de financiamiento que recibe esta institución constituye el aporte directo que realiza el Estado a través de sus órganos y que consiste en transferencias de recursos y el financiamiento indirecto:

- i. Contribución pública directa; se encuentra establecida en diversas fuentes jurídicas:
 - a)** anualmente por la Ley de Presupuestos que asigna partidas presupuestarias de algunos Servicios Públicos, destinadas a la construcción, terminación o reparación de locales de Bomberos, **b)** artículos 5 y 66 LOCM que obliga a las Municipalidades

a aportar fondos a las compañías de bomberos domiciliadas en su comuna, **c)** artículo 20 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175, contenida en D.F.L. N° 1 de 2005 del Ministerio del Interior y **d)** artículo 1° del Decreto Supremo N° 152 de 1980, del Ministerio de Hacienda, que asigna el 20% de las ganancias obtenidas por ciertos juegos de azar administrados por Polla Chilena de beneficencia.

- ii. Aporte estatal indirecto: consiste en un conjunto de exenciones tributarias, como son la exención del pago de contribuciones (artículo 2° D.L. N° 3063 de 1979 del Ministerio del Interior), del pago del impuesto de timbres y estampillas (artículo 23 D.L. N° 3475 de 1980, del Ministerio de Hacienda), del pago del permiso de circulación (artículo 20 N° 2 del citado Decreto Ley sobre rentas municipales), del pago de IVA por los ingresos que perciban por entradas de espectáculos y reuniones (artículo 12 D.L. N° 1606 de 1976, del Ministerio de Hacienda), del pago de patentes por el uso del espectro radioeléctrico (artículo 9° Ley N° 18.168), del pago por impuesto a las herencias (artículo 18 Ley N° 16.271) e importación de carros usados (artículo 21 Ley N° 18.483) y, establece una rebaja del IVA por construcción de Cuarteles de Bomberos (artículo 21, D.L. 910 de 1975, del Ministerio de Hacienda).

1.10. Técnicas de intervención administrativas

1.10.1. Concepto

Algo he hablado de las técnicas de intervención al momento de explicar las formas de intervención administrativa en el actuar de los particulares,

especialmente cuando se hizo referencia a la policía administrativa, en donde se pueden identificar la mayor cantidad de técnicas de intervención. Además, como ya se adelantó, a través del estudio de éstas, la doctrina busca dar respuesta a la pregunta del cómo interviene la Administración, de esta forma, se atiende a los medios que se utilice para satisfacer los objetivos encomendados, siendo desarrolladas por la legislación común.

Villar Ezcurra se refiere a las técnicas de intervención administrativa como “las potestades concretas a través de las cuales se verifican cualquiera de las cuatro formas o finalidades de la intervención”¹³⁸ se tratan, entonces, de las potestades concretas por medio de las cuales se verifican cualquiera de las cuatro formas o finalidades de la intervención.

1.10.2. Encuadramiento de las técnicas de intervención administrativa

Este mismo autor señala que para identificar cada técnica, es necesario hacerlo a la luz de las formas de intervención administrativa antes referidas, así señala las siguientes¹³⁹:

- a) Actividades de mantenimiento del orden público (policía): Aquí podemos encontrar las siguientes:
- Regulación: la administración recurre a su potestad normativa para ordenar la actividad de los particulares.

¹³⁸ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 38p.

¹³⁹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 38-40.

- Obligaciones y prohibiciones.
 - Autorizaciones: para que los particulares ejerzan una determinada actividad, deben contar con determinados permisos entregados por la propia administración.
 - Ablación de derechos patrimoniales: la administración posee la facultad expropiadora sobre los bienes de los particulares.
 - Limitación a la propiedad: referentes a las “servidumbres administrativas”.
 - Sanciones: la administración tiene la potestad de coacción y represión.
- b) Actividad de estímulo (fomento):** A través de esta actividad la administración manifiesta su intención de promover la realización de una determinada actividad por parte de los particulares, de este modo, se encontrarán presentes las subvenciones, préstamos, exenciones y bonificaciones como técnicas de estímulo económico y otras como los premios y títulos, como técnicas de estímulo no económico.
- c) Actividad de garantía de prestación (servicio público):** La Administración ejerce la titularidad o ejercicio de una determinada actividad, encontrando aquí como técnicas a la *publicatio* y la concesión.
- d) Actividad de prestación directa:** En este caso la técnica de intervención no la desarrolla el derecho público sino que el derecho privado a través de la “personalidad jurídica” y la *publicatio*.

Si bien las técnicas de intervención se identifican con una forma específica, como se verá más adelante, esta afirmación no es exacta por cuanto existe el

fenómeno denominado en doctrina “intercambiabilidad de las técnicas”, fenómeno que permite encontrar técnicas de intervención en diferentes formas. Es por ello que el profesor Cordero Vega, haciendo un esfuerzo de síntesis, realiza una enumeración, por autor, de las principales técnicas reconocidas, sin asociarlas a una forma de intervención en particular, la que se encuentra reflejada en la Tabla 5.

1.10.3. Fuentes

Como fue expuesto, las técnicas de intervención tienen cobertura legal. En nuestra realidad jurídica, encontramos diversas normas específicas y generales que contienen la descripción de cómo intervienen los Poderes Públicos en la actividad de los particulares. Si bien ya se han ofrecido varios ejemplos normativos, podemos destacar la citada Ley N° 19.862 que crea Registros de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos y su Reglamento contenido en Decreto Supremo N° 375 de 2003, del Ministerio de Hacienda, que además resulta relevante para el presente estudio, dado que, como se verá en el Capítulo 3, constituye una verdadera técnica de constancia o registral que deben cumplir aquellas entidades que deseen recibir recursos públicos, con su consecuente acto de comprobación por parte del órgano público otorgante que verificará el cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos exigidos para poder acceder a transferencias públicas, básicamente relativas a la prohibición de tener rendiciones de cuentas pendientes. Por otro lado, este registro se utiliza, en términos generales, a propósito de las subvenciones, técnica típica de la actividad promocional (fomento). A su vez, como se expuso, el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece el deber de control y fiscalización de la Contraloría General de la República y de los órganos públicos

que realizan transferencias de recursos con cargo al presupuesto nacional respecto de la correcta utilización de estos aportes económicos, no obstante, existir mandato expreso para fiscalizar el correcto uso de los recursos públicos transferidos, en las leyes orgánicas de los servicios públicos que realizan esta labor, como lo que sucede con el artículo 14 de la Ley N° 19.712, Ley del deporte.

1.10.4. Intercambiabilidad de las técnicas

La forma en cómo la Administración aplica las técnicas de intervención no es del todo estricta, sino más bien los Poderes Públicos aprovechan las ventajas de cada una, así por ejemplo, las técnicas de policía se encuentra presentes en la mayoría de las otras formas de intervención administrativa, de modo de asegurar, en parte, el cumplimiento de los fines esperados¹⁴⁰. Esto resulta más entendible si se recuerda, en palabras de Villar Ezcurra, que el concepto de las técnicas de intervención (fomento, policía, servicio público o empresa pública) es una creación doctrinaria abstracta que busca facilitar la enseñanza, que de lo contrario parecería una mera descripción de disposiciones legales carentes de coherencia¹⁴¹.

Como se indicó precedentemente, las técnicas de intervención son reguladas por la ley, es por ello, que aprovechando el carácter relativo de su categorización, la Administración, en el uso de las formas de intervención, utiliza las técnicas de intervención

¹⁴⁰ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 40-41.

¹⁴¹ VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 100-101.

que resulten más eficaces y eficientes¹⁴². Como puede advertirse estos principios obligan a la Administración a optimizar los recursos con los que cuenta, para lo cual debe seleccionar las

¹⁴² La eficacia y eficiencia fueron integradas positivamente como principios rectores de la actuación de la administración, con ocasión de la reforma introducida a la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, por la Ley N° 19.653, como dan cuenta los artículos 3° inciso 2°, 5° inciso 1°, 11, 53 y 62 N° 8. Uno de los aspectos interesantes de esta reforma es la vinculación que hace el legislador entre el deber de eficiencia y eficacia en el desempeño de la función pública con la probidad administrativa, de modo que resulta un imperativo para la Administración dar cumplimiento con estos principios tanto en el debido cumplimiento de la función pública, como en la correcta administración de los recursos públicos. Coherente con esta figura se encuentran los artículos 61 letra c) y 64 letra a), ambos del Decreto con Fuerza de Ley N° 29 de 2005, del Ministerio de Hacienda, que “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, del Estatuto Administrativo”, los que establecen dentro de los deberes funcionarios la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos para la Administración. Sobre la materia, nuestro Tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 375 (Considerandos 24° y 25°) resolvió que la Ley N° 18.575 cumple con el mandato constitucional contenido en el artículo 38, inciso 1°, por el cual una Ley Orgánica Constitucional debe garantizar el cumplimiento de los principios técnicos y profesionales en que debe fundarse la carrera funcionaria, razón por la cual, se ordena que la función pública debe ser ejercida con responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad y transparencia. Finalmente, cabe señalar que, como la ley ha señalado qué entiende por eficiencia y eficacia, la doctrina ha ofrecido algunas definiciones, así la eficacia en materia administrativa corresponde al “logro de las metas (de carácter cuantitativo) definidas por la administración” y su control dice relación con el “uso óptimo de los recursos” [GARDAIS ONDARZA, GABRIELA. El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos fiscalizables. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (XXIII): 323, [en línea] <<http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479>> [Consulta: 27 marzo 2014]. A su turno, la eficiencia ha sido entendida como el logro de los fines con la menor cantidad de recursos. Al respecto ver CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2000. Los Principios de Eficacia y Eficiencia Administrativas. En: en VARIOS AUTORES. La Administración del Estado de Chile: decenio 1990 – 2000. Editorial Jurídica ConoSur Ltda. pp. 505-536.

herramientas disponibles en búsqueda de los fines establecidos, todo para, atender las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país, como lo mandata el Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que “Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, en el inciso 1° de su artículo 3°. Situación que resulta de interés para efectos de la presente tesis, si se considera que, en el caso del modelo Chileno, como será analizado en el Capítulo 3, se complementan diversas formas de intervención con técnicas propias de otras formas, como sucede, por ejemplo, con el financiamiento público a la actividad deportiva que utilizada la técnica registral, al ser incorporadas todas las transferencias de recursos en el registro mencionado en la Ley N° 19.862.

CAPÍTULO 2

EL DEPORTE COMO ACTIVIDAD DE INTERÉS PÚBLICO

2.1. El deporte como actividad humana

2.1.1. Orígenes

Consustancial a los orígenes del hombre, ya sea por su necesidad de relacionarse con otros o por su necesidad de obtener alimento, los seres humanos hemos realizado actividades físicas que vistas como fenómeno jurídico no revisten mayor interés, por cuanto la noción de deporte nos evoca a la competición física rígidamente organizada y sistematizada, frecuentemente con carácter intergrupales y sujeta a ciertas reglas¹⁴³, confrontándose el deporte con esas prácticas ancestrales o con otras realizadas en el ámbito de los esfuerzos físicos, dado que esto último suponen un esfuerzo obligado¹⁴⁴. Desde ese punto de vista, fue precisamente en las civilizaciones antiguas donde la actividad deportiva llegó a alcanzar un lugar privilegiado, iniciándose en un primer momento con la ritualización dedicada a las divinidades, constituyendo un hito con influencia hasta nuestros días, los juegos deportivos celebrados en la antigua Grecia, siendo el más relevante los Juegos

¹⁴³ REAL FERRER, GABRIEL. 1991. Derecho Público del Deporte. Madrid. Editorial Civitas S.A. 41p. En el mismo sentido también se pronuncia MATVEEV, LEV P. 2000. Teoría del Deporte, Fundamentos Básico. Chile. Editado para Chile por la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER). 9p.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

Olímpicos¹⁴⁵⁻¹⁴⁶. Durante el Medioevo el deporte no tuvo significancia ni desarrollo, situación que cambió incipientemente en el Renacimiento relegándose las competencias relativas, por ejemplo, a la caza y carreras de caballos a las esferas aristocráticas, mientras que otras de

¹⁴⁵ En la antigua Grecia se realizaron además de los Juegos Olímpicos otros Juegos como los Píticos en Delfos ejecutados en honor del dios Apolo en el año 582 a.C, y los Juegos Hereos celebrados a partir del siglo V a.C. en honor a la diosa Hera. Sobre este punto, hay que tener presente que en la antigua Grecia el deporte poseía un lugar destacado en la sociedad, en todos sus ámbitos, llegándose a afirmar que “en la literatura griega antigua sería difícil encontrar algún historiador, poeta o filósofo que no dedicara su atención al deporte, bien para enaltecerlo y relatar las hazañas de los atletas, bien para combatirlo y señalar los abusos que se cometían en su nombre”. MAJADA, ARTURO. Naturaleza jurídica del contrato deportivo, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 43p.

¹⁴⁶ El origen de estos Juegos resulta ser una mezcla de leyenda y tradición, teniendo más aceptación aquella que los relaciona con el mito de Hércules y Augías, consistente en una apuesta realizada entre ambos por el cual Hércules debía limpiar el establo de Augías teniendo como premio la obtención de la décima parte de los bueyes de éste. Para obtener el triunfo, Hércules desvió el curso del río Alfeo. Habiendo perdido la apuesta, Augías se negó a cumplir con el acuerdo, originándose una lucha entre ambos la cual fue ganada por Hércules, quien en agradecimiento a los dioses acude al bosque sagrado de Olimpia para hacer sacrificios en su honor. Con el dominio romano los Juegos Olímpicos empiezan a declinar, siendo finalmente suprimidos en el año 394 d. C. por el emperador Teodosio. Posteriormente, en el siglo XIX surge el movimiento cristianismo muscular, doctrina que busca el perfeccionamiento espiritual por medio del deporte y de la higiene y que tuvo una influencia considerable en Pierre de Frédi, Barón de Coubertin, (Paris, 1863–1937) quien con el apoyo del rey Jorge de Grecia en el año 1896 inaugura los primeros Juegos Olímpicos modernos. Al respecto SÁNCHEZ PASCUA, FELICIDAD. 1998. Educación Físico-Deportiva. Apuntes Históricos. Universidad de Extremadura. Extremadura [En línea] <<http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1071056.pdf&ei=lfwpU9-0Lcjn0gGQilDADA&usq=AFQjCNGdFTyCbAB9dFZRr00tH-rRdvDJMw&bvm=bv.62922401,d.dmQ>> [Consulta:

18 marzo 2014]

origen más domestico como la lucha y los bolos, a las clases populares. Posteriormente, entre los siglos XVII y XVIII la práctica deportiva tuvo un desarrollo más masivo y académico, siendo incorporada a los sistemas educacionales debido a su consideración como aporte en el desarrollo integral del hombre¹⁴⁷. En definitiva, el deporte moderno es una concepción evolutiva que se inició en la Inglaterra de principios del siglo XIX, a partir de la realización de los primeros Juegos Olímpicos modernos.

Respecto de los orígenes del deporte, existen distintas teorías entre las que se destacan¹⁴⁸:

Blanchard y Cheska:

Para estos autores el deporte surge con la regulación del juego. Para clarificar su postura, entregan el siguiente ejemplo: Imaginemos por un instante la escena que transcurre en la sabana abierta del sureste africano hace un millón y medio de años, y que tiene por protagonistas un pequeño grupo de adolescentes de Homo erectus. En sus horas de ocio los jóvenes matan el tiempo en correrías, persiguiéndose unos a otros, lanzándose palos y huesos calcinados, entablado una suerte de combate o algo por el estilo. Poco a poco las carreras empiezan a reproducir una pauta sistemática que impone a

¹⁴⁷ Un actor relevante en este punto fue Thomas Arnold (Inglaterra, 1795 – 1842) quien fomentó en el Colegio Rugby de Londres, la incorporación a los planes educativos la actividad física y el deporte, con el objeto de desarrollar las cualidades del *fair play*. Fue tan valorada su idea de incluir dentro del sistema educativo la práctica de varios deportes, que ha sido considerado por muchos como el primer impulsor de los Juegos Olímpicos.

¹⁴⁸ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 44 y siguientes.

los adolescentes prehistóricos el seguimiento de una trayecto regular. Corren y actúan bajo un impulso natural de mejorar la actuación de los compañeros. Sin que medie ningún entendimiento previo, pronto estarán compitiendo en pos de una meta vagamente definida: un árbol más alto que los demás, una roca solitaria en el camino, una mancha de hierba sobre el suelo quemado por el sol. Las risas se mezclan con los gritos y el resonar del galope de pies descalzos sobre el sendero apisonado por el repetido tránsito de los muchachos. De golpe, un día, uno de los participantes abandona el sendero tradicional y echa a correr por un atajo, y sin oposición llega a la meta. Como puede suponerse, la que se arma es de pronóstico; los perdedores no dan por válida la carrera y empiezan a protestar. Tras una acalorada discusión, se adoptan unas reglas explícitas que suplan las que hasta aquel momento se habían aceptado implícitamente sin más formalidades. La carrera ya no es mero juego; bajo las condiciones prescritas por la competición, se ha transformado en deporte.

Lukas y Eichel:

Como para estos autores la espiritualidad (o alma) no existe, lo que realizaba el hombre en sus orígenes es ejercicio corporal, pudiendo ser involuntario o voluntario, correspondiente a los primeros aquellos realizados por el hombre y por los animales, por consiguiente, los otros sólo los ejecuta el hombre, por ello, el primer ejercicio corporal es aquel relacionado con el trabajo, con una acción consciente y que busca un fin determinado, en tal sentido, para estos autores, el primer ejercicio corporal es la caza con jabalina, que se convirtió en un ejercicio por repetición, mientras que la danza cultural (se la denomina así porque se la identifica con las cuevas en la época del Paleolítico Medio) busca

mejorar los procesos productivos, generando la cacería. Por ende, el objetivo perseguido de los ejercicios físicos es político, mientras que su evolución se produce en tres etapas:

- Danzas relacionadas con la caza;
- Aparición del arco y la flecha y;
- Aparición de armas de fuego.

Popplow:

Según esta teoría la danza es el antecedente de ciertos juegos, pero no cualquier danza, sólo aquella de origen espiritual (danza cultural), puesto que, esta actividad persigue fines superiores al simple movimiento corporal, como pueden ser la caza, el éxtasis del cazador y un carácter social. Entonces, para que esta danza cultural pasara a considerarse deporte, sucedieron en la evolución del hombre los siguientes fenómenos:

- Ejercicios corporales, que son ejercicios en sentido práctico;
- Movimientos rítmicos inconscientes, los cuales suceden con anterioridad a la danza cultural;
- Juegos (deporte), los que surgen de la unidad vital del hombre pero sin un objetivo externo;

Diem:

Si bien este autor coincide con la doctrina expuesta por Popplow, en cuanto a que el origen del deporte es cultural, le atribuye un fenómeno diverso porque

según este autor obedece al culto a los muertos; el fenómeno de las competencias atléticas en la antigüedad se encontraba asociada a un funeral, es así como por ejemplo podemos encontrar el relato hecho por Homero en la Ilíada (Canto XXIII).

No sólo este autor vincula el deporte con el culto a los muertos, pudiendo encontrar las siguientes explicaciones:

- Para Ortega y Gasset existen cuatro estatus que explican esta vinculación:
 - a) 1º Estadio: cuando la muerte de un hombre es atribuida a causas naturales existe cierta conformidad, mientras que por el contrario, cuando su fallecimiento obedece a otros factores, tiende a buscarse un culpable físico, el cual al ser encontrado lo matan;
 - b) 2º Estadio: Habiendo avanzado el hombre un poco más en su intelecto, ya no matan al que es considerado culpable de la muerte de otro hombre, sino que le dan una oportunidad de defenderse, lo que en definitiva es falaz, por cuanto no tenía ninguna posibilidad al hacerlo combatir con una fiera;
 - c) 3º Estadio: Ya superada la etapa de la búsqueda de la culpabilidad y en otro nivel de civilización, se buscan esclavos o personas consideradas inferiores para luchar entre ellos a muerte, como es el caso de los gladiadores y, finalmente;
 - d) 4º Estadio: En este estadio la lucha ya no es a muerte sino simbólica.

- Para Diem la danza en torno a un muerto obedece a la circunstancia de querer absorber la energía que poseía en vida, aportando descanso al muerto y juventud a los que danzan en torno a él.

Eppensteiner:

Este autor aporta una visión diferente a las anteriores teorías, por cuanto su análisis lo hace no viendo los orígenes del deporte, sino en el modo en como aparece, distinguiendo dos tipos de deporte:

- Deporte Originario: Básicamente, en esta etapa la realización del deporte es instintiva no distinguiéndose mucho de lo que realizan los animales porque surge de la necesidad de sobrevivir (lucha y caza). Para este autor, en la vida del ser humano nos encontramos en presencia de distintos niveles instintivos deportivos, pudiendo diferenciarse los siguientes:
 - a) Entre los 0 y 10 años: el hombre comparte el instinto de lucha y juego con los animales;
 - b) Entre los 10 y 20 años: Estos instintos se confunden surgiendo el sentido deportivo y;
 - c) Entre los 20 y 30: Surge el interés por la competición especialmente por los juegos de pelota lo que se asocia además a la integración social.

- Deporte Cultural: Este deporte surge con las comunidades de juego, cuando la humanidad alcanza ciertos niveles de sociabilidad, como sucede con las tribus, naciones y grupo de naciones, a los cuales se les denomina cultura deportiva. Para que este deporte nazca, debemos estar en presencia de tres factores:
 - a) Necesidades religiosas: culto;
 - b) Defensa y;

c) Necesidades sociales.

Finalmente, Eppensteiner señala que el deporte cultural presenta las siguientes propiedades: no cumple un objetivo previo, se realiza en forma de juego instintivo y al aire libre, proporciona sensaciones de placer, busca rendimiento y su mejora y está revestido de forma vital de un movimiento corporal humano.

2.1.2. Concepto de deporte como actividad humana

Si bien, como se verá más adelante, existe una variada gama de definiciones y no existe una sola noción acerca de lo que debe entenderse por deporte, todas ellas coinciden en que éste es una actividad humana, es por ello que al revestir una sus características más relevantes, muchas de las conceptualizaciones resaltan este aspecto. En este grupo encontramos el concepto aportado por el Consejo Internacional para la Educación Física y el Deporte (CIEPS) en cooperación con la UNESCO: “toda actividad física con carácter de juego, que adopte forma de lucha consigo mismo o con los demás o constituya una confrontación con los elementos naturales”¹⁴⁹; en el mismo sentido pero destacando el aspecto finalista, se encuentra la definición adoptada por el Consejo de Europa, que entendió por deporte “todo tipo de actividades físicas que, mediante una participación, organizada o de otro tipo, tengan por finalidad la expresión o la mejora de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o el logro de los resultados en competiciones de todos los niveles”. Continuando con los aportes realizados por instrumentos internacionales, tenemos la Carta Iberoamericana del Deporte la cual atendiendo a la importancia social e

¹⁴⁹ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 53p.

individual que genera esta actividad humana destaca que lo constituyen “todo tipo de actividad física que, mediante una participación organizada, tenga por finalidad preservar y mejorar la salud física y mental, el desarrollo social, ético e intelectual con el logro de resultados en competiciones”.

Gabriel Real Ferrer, afirma que el deporte es una especie del género de las actividades físicas, que si bien no son esenciales como lo son el dormir o comer, tiene relevancia en el desarrollo humano, pudiendo resumirse en el siguiente diagrama¹⁵⁰:

A. Físicas	Recreativas.	(paseo, navegación, etc.).
	Formativas.	(educación física).
	Competitivas	(deporte).
	Laborales	(trabajo).
	Capacitativas	(rehabilitación, gimnasia de mantenimiento, entrenamiento, etc.)

2.2. Definición de deporte desde la perspectiva jurídica

2.2.1. Necesidad y objeto de una definición

Para un estudio jurídico del deporte, una cuestión primordial resulta aproximarse a su definición, en este sentido, la Asamblea General del Deporte

¹⁵⁰ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 97p.

Español ha resuelto que para que se sienten las bases jurídicas del fenómeno deportivo, es preciso que el Derecho parta de una definición que, de tal fenómeno, se haga desde la órbita jurídica¹⁵¹. Como el presente estudio dice relación con el examen de las intervenciones públicas en el deporte en nuestro país, un aspecto jurídico ineludible dice relación con el análisis de la definición existente, en ese sentido relevante para el presente examen resulta analizar la dimensión conceptual del deporte en sus diversos aspectos, máxime si se reflexiona que desde la perspectiva jurídica (considerando el derecho comparado) no existe una certera identificación de lo que debe entenderse por esta actividad humana, búsqueda necesaria para la promoción de políticas públicas, constituyendo, desde este punto de vista, el concepto un ordenador de la intervención pública¹⁵². En este contexto, no sólo las

¹⁵¹ Asamblea General del Deporte, celebrada en Madrid, diciembre 1977, en la ponencia general sobre “Estructura y Normativa del Deporte”, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 94p.

¹⁵² La Ley General de Cultura Física y deporte de México entiende al deporte como “la actividad institucionalizada y reglamentada, desarrollada en competiciones que tiene por objeto lograr el máximo rendimiento”. MÉXICO. 2003. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Cultura Física y Deporte [en línea] <<http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-cultura-fisica-y-deporte/titulo-rimero/#articulo-4>> [consulta: 25 marzo 2014]. A su turno, en Colombia entiendo por deporte la “específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales”. COLOMBIA. Red Nacional de Recreación. 1995. Ley N° 181 por la que se dictan disposiciones para el Fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte en Colombia. [En línea] <<http://www.redcreacion.org/documentos/ley181.htm>> [Consulta: 25 marzo 2014]. Fuera del ámbito americano encontramos el concepto utilizado por la Carta Europea del Deporte aprobada por el Consejo de Europa en mayo de 1992 y recogido por el legislador autónomo de la Rioja (España) “todo tipo de actividad física practicada libre y voluntariamente que, mediante una participación organizada o no, tenga por finalidad la

naciones han hecho un esfuerzo por conceptualizar el deporte sino que también los organismos internacionales que han considerado a esta actividad humana como uno de los pilares de la integración y desarrollo de los pueblos¹⁵³. Inclusive es más, el debate acerca de

expresión o la mejora de la condición física y psíquica, el desarrollo de la cohesión social mediante fórmulas de integración y de fomento de las relaciones sociales o el logro de resultados en competiciones de todos los niveles”. Definición citada por AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. 1998. Intervención Pública en el Deporte. Madrid. Editorial Civitas S.A. pp. 29-30.

¹⁵³ Algunos ejemplos de Pactos Internacionales que contemplan dentro de sus cláusulas referencias al deporte:

1. Convención de Derechos del Niño, en su artículo 31.1 “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes”. (Ratificado por nuestro país mediante Decreto N° 830 de 1990, del Ministerio de Relaciones Exteriores);
2. Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 30.5. “A fin de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones con las demás en actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para:
 - a) Alentar y promover la participación, en la mayor medida posible, de las personas con discapacidad en las actividades deportivas generales a todos los niveles;
 - b) Asegurar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de organizar y desarrollar actividades deportivas y recreativas específicas para dichas personas y de participar en dichas actividades y, a ese fin, alentar a que se les ofrezca, en igualdad de condiciones con las demás, instrucción, formación y recursos adecuados;
 - e) Asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a instalaciones deportivas, recreativas y turísticas;
 - d) Asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso con los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar;

esta actividad humana, no sólo alcanza a su definición, sino que tampoco existe una postura común acerca del origen etimológico del término deporte, correspondiendo para algunos al latín *deportare* que significa divertirse o recrearse, mientras que para otros tiene su origen en la palabra con la cual en el castellano del siglo XV se identificaba a la diversión o pasatiempo agradable, siendo recogida por la lengua inglesa bajo el término *sport*.

Antes de entrar al concepto de deporte, desde el punto de vista jurídico, se hace la prevención que esta actividad humana es un fenómeno conceptualmente heterogéneo que no es fácil de articular por el ordenamiento jurídico con reglas uniformes, que proporcionen adecuadas respuestas a las múltiples necesidades que plantean su desarrollo¹⁵⁴, lo que queda demostrado con la enorme variedad de visiones, definiciones y reglamentaciones que existen en el ordenamiento jurídico internacional.

2.2.2. Definición de deporte desde la perspectiva jurídica

Como quedó de manifiesto, cada uno de los países u organismos internacionales ha aportado al debate con su propia definición, pero no sólo ellos, sino además a nivel académico existen distintas contribuciones, las que ven al deporte como un fenómeno jurídico, por cuanto, corresponde a una actividad humana que se encuentra sometida a reglas, en este sentido, podemos destacar las siguientes:

e) Asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios de quienes participan en la organización de actividades recreativas, turísticas, de esparcimiento y deportivas”.

(Ratificado mediante Decreto N° 201 de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores)

¹⁵⁴ BERMEJO VERA, JOSÉ. 1998. Constitución y Deporte. Madrid. Editorial Tecnos S.A.. 67p.

- a. Bermejo Vera, haciéndose cargo de una visión amplia y otra restrictiva, prescribe que “en un sentido amplísimo el deporte abarca todas las manifestaciones o prácticas de ejercicio físico o físico-intelectual del ser humano, con o sin elementos auxiliares significativos o relevantes para tales actividades, de tipo material o animal, con objetivos sanitarios lúdicos o competitivos, en forma individual o de grupo, con o sin sumisión a reglas, de modo profesional, semiprofesional o puramente aficionado”, mientras que “en un sentido menos amplio, serían los mismos elementos, pero incluyendo estructuras organizativas públicas o privadas, que oficializan, no toda, pero sí una parte muy significativa de aquel conjunto, a partir del concepto de “modalidad” y “especialidades”¹⁵⁵.
- b. Cazorla Prieto quien buscando incorporar los valores de competición que inspiran al deporte, lo define como “actividad humana predominantemente física, que se practica aislada o colectivamente y en cuya realización puede encontrarse autosatisfacción o un medio para alcanzar otras aspiraciones”¹⁵⁶.
- c. En cambio, para Real Ferrer no es posible incorporar aquellas actividades donde no sea utilizado el ejercicio físico, por ende, deja fuera de toda conceptualización deportiva los denominados deportes intelectuales como son el ajedrez, ludo, damas, etc., de modo que para esta autor el deporte lo constituyen “aquellas actividades

¹⁵⁵ BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. 34p.

¹⁵⁶ CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA. Deporte y Estado, citado por AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 37p.

Lo interesante de esta definición consisten en que al señalar que el deporte constituye una actividad predominantemente física, por tanto, no excluye las actividades de orden mental, abre la posibilidad para que se incorporen los denominados deportes intelectuales situación que, como veremos más adelante no es aceptada totalmente por toda la doctrina.

físicas institucionalizadas que supongan una superflua confrontación o competición, consigo mismo o con un elemento externo”¹⁵⁷ y;

- d. Finalmente para Agirreazkuenaga quien agrega el factor territorial, el deporte es la “conjunción del juego reglamentado y del esfuerzo físico y psíquico humano, cuyo objeto es normalmente competitivo con uno mismo o con los demás – aunque en ocasiones se agota en una mera actividad lúdica y de recreo – y se orienta hacia la mejora de la capacidad física y mental de quién lo practica, facilitando en todo caso el disfrute ocioso de la vida./Además como último requisito ese juego reglamentado debe ser aceptado socialmente como deporte en el marco territorial en que se desarrolle”¹⁵⁸.

Extractando los elementos que la doctrina y en general las definiciones reproducidas en el presente estudio, han identificado como propios del deporte se pueden resumir en los siguientes¹⁵⁹:

- 1. Las actividades son predominantemente físicas, no prescindiendo del necesario esfuerzo físico:** Como se había adelantado, tal vez este es el aspecto menos pacífico para la doctrina, en efecto, para una parte como sucede con Real Ferrer, el deporte es una especie del género de las actividades físicas, entre las que se comprenden además las recreativas (paseo, navegación de recreo, etc.), las formativas (educación física), las laborales (trabajo) y las capacitativas (rehabilitación, gimnasia de mantenimiento, entrenamiento, etc.) entre otras, todas actividades donde debe

¹⁵⁷ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 96p.

¹⁵⁸ AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 40-41.

¹⁵⁹ Al respecto ver AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 30- 44.

necesariamente conjugarse el esfuerzo físico como el psíquico, supuesto necesario para entender que existen otras actividades socialmente aceptadas como deporte, hasta incluso institucionalmente, excluyendo a aquellas actividades en las que el esfuerzo físico no es relevante, en abierta referencia al ajedrez¹⁶⁰. Sin embargo, para otros autores como Agirreazkuenaga son partidarios de incorporar aquellos juegos donde es el aspecto intelectual el predominante, como ocurre con el ajedrez, dentro de la categoría de deporte, por cuanto, la concentración mental es básica en la competición al igual que en otras categorías identificadas como deporte como es el caso del tiro olímpico^{161 -162}.

2. Estas actividades son desarrolladas por el ser humano, practicadas en forma individual o colectiva, libre y voluntariamente: esta característica claramente impide que ciertas formas como las carreras de animales, colombicultura o en su tiempo las luchas de los gladiadores, sean consideradas como deporte, dado que en estas actividades no predomina la actividad ejercida por el ser humano y por otro lado,

¹⁶⁰ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 74 y siguientes.

¹⁶¹ AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 42p.

¹⁶² En la actualidad la tendencia es abrir espacios a los denominados deportes intelectuales, institucionalizándolos y reconociéndolos como deporte, un ejemplo de ello lo constituye el ajedrez, el cual, si bien, no ha sido incorporado dentro del programa olímpico, el Comité Olímpico Internacional reconoció oficialmente a la Federación Internacional de Ajedrez. Nuestro país no se ha mantenido al margen de esta tendencia, de hecho, según se desprende de la página del Comité Olímpico de Chile, <http://www.coch.cl/?page_id=42> [En línea] [Consulta: 23 abril 2014], se encuentra incorporado a éste la Federaciones de bridge, en el cual prima el aspecto intelectual,

el ejercicio de la actividad deportiva no resulta vital e imprescindible para las personas¹⁶³.

3. Son realizadas de manera reglamentada: La práctica deportiva se encuentra estructurada y sometida a determinados reglamentos y reglas. Bajo esta óptica el deporte es considerado como un sistema institucionalizado de prácticas competitivas predominantemente físicas, delimitadas, codificadas y regladas convencionalmente¹⁶⁴. Este aspecto no es compartido por algunos autores como por Agirreazkuenaga para quien el esfuerzo deportivo no necesariamente debe encontrarse acompañado de una forma organizada o institucionalizada sino puede realizarse de manera puramente recreativa¹⁶⁵, no obstante, si bien reconozco que la práctica deportiva no conlleva necesariamente una institucionalidad que la ampare (basta pensar en aquellos que realizan deporte al aire libre, como corredores o ciclistas que no se encuentran inscritos en ninguna organización deportiva). Eso no quiere decir que no se encuentre reglamentada, por cuanto, toda práctica deportiva requiere de la presencia de reglas

¹⁶³ Como señala Iñaki Agirreazkuenaga esta postura no es del todo aceptada, es así como el Consejo Superior de Deportes de España ha aprobado los Estatutos de la Federación Española de Galgos, cuyo objeto principal consiste en la práctica y promoción y promoción de las carreras de galgos en todas sus actividades, situación similar a la sucedida con la Federación Colombófila, cuyos estatutos también fueron aprobados por el Consejo Superior de Deportes español, a pesar que se dedican a la competición y utilización de la paloma mensajera. AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 41p.

¹⁶⁴ BROHM, J. M. Sociologie politique du sport, citado por REAL FERRER, GARBIEL. Ob. cit. 101p.

¹⁶⁵ AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 41p. En el mismo sentido José Bermejo Vera, para quien el deporte puede desarrollarse en forma "privadísima", esto es, sin encuadramiento alguno en instituciones, organizaciones o estructuras públicas o semipúblicas, y a veces se practica sin sujeción alguna a orden u organización, sino completamente al margen de todo ello. BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. 32p.

para su ejecución, (el ciclista debe conocer las reglas mínimas para subirse a una bicicleta).

4. **La práctica deportiva es motivada por intenciones competitivas o, en otro sentido, incluidas por un ánimo lúdico:** toda práctica deportiva aunque en ocasiones se agota en una mera actividad lúdica o de recreo, conlleva la superación de un adversario sea el propio competidor o la confrontación con elementos externos como pueden ser los naturales.
5. **Debe contar con una aceptación social que permita su reconocimiento y desarrollo:** Como fue señalado precedentemente a propósito de la definición de deporte aportada por Agirreazkuenaga, el aspecto territorial es un factor preponderante en la práctica deportiva, por cuanto, por ejemplo el levantamiento de piedras, que es considerado deporte en Australia y Nueva Zelandia no lo es en el resto del mundo¹⁶⁶, a ello podemos agregar nuestra propia realidad por cuanto el Palín (deporte de origen mapuche), fue reconocido deporte por el Instituto Nacional de Deportes de Chile en el año 2004 situación que claramente no tiene que ser reconocida por las demás naciones. Este *animus* colectivo consistente en el convencimiento social de que con la actividad que se lleva a cabo se está practicando deporte¹⁶⁷.

Como puede desprenderse de lo señalado, una de las principales características de la actividad deportiva es que supone su sometimiento a reglas y principios,

¹⁶⁶ AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 43p.

¹⁶⁷ MONGE GIL, ANGEL LUIS. Aspectos básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 100p.

no siendo nunca caótica¹⁶⁸, así tenemos que ya la idea del juego (como concepto primario para llegar a la conceptualización del deporte), va asociado a una reglamentación¹⁶⁹. Sin entrar en la discusión doctrinaria de la diferencia entre el juego y deporte¹⁷⁰, cabe señalar que coincidimos con don Gabriel Real, en cuanto existen tres elementos constitutivos del deporte: el juego, el ejercicio físico y la competición¹⁷¹. Siguiendo a este autor, el deporte posee una noción interna del propio ejecutante del deporte, denominado por este autor “*agonismo*”, el cual se traduce en el afán de medir sus propias fuerzas con un agente normalmente externo y superarlo, dicha noción supone dos elementos: la reglamentación y la posibilidad objetivas de los resultados, de este modo la idea de competición conlleva intrínsecamente la idea que existan reglas objetivables que permitan tener certeza de quien vence¹⁷².

2.2.3. Definición de deporte en nuestro modelo

La institucionalidad a cargo de la ejecución de las Políticas Públicas en materia deportiva, deberá considerar la definición amplia que ha entregado el legislador, acerca de qué entiende por deporte. En efecto, el artículo 1° de la mencionada ley señala que deporte es “aquella forma de actividad física que utiliza la motricidad humana como medio de desarrollo integral de las personas, y cualquier manifestación educativo-

¹⁶⁸ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 55p.

¹⁶⁹ HUIZINGA, JOHAN. Homo Ludens, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 56p.

¹⁷⁰ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 61 y siguientes.

¹⁷¹ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 79p.

¹⁷² REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 80 y siguientes.

física, general o especial, realizada a través de la participación masiva, orientada a la integración social, al desarrollo comunitario, al cuidado o recuperación de su salud y a la recreación, como asimismo, aquella práctica de las formas de actividad deportiva o recreacional que utilizan la competición o espectáculo como su medio fundamental de expresión social, y que se organiza bajo condiciones reglamentadas, buscando los máximos estándares de rendimiento". A modo de comentario, se puede decir que esta definición destaca las virtudes y efectos positivos de esta actividad humana, más que constituir una concepción técnica que opta por algún aspecto como el territorial, valores de competición, entre otros.

Ahora bien, cabe hacer presente que antes de la modificación introducida a la Ley N° 19.712 por la Ley N° 20.686, una de las competencias del Instituto Nacional de Deportes de Chile era la calificación de una actividad como deporte, siendo suprimida esta facultad pero asignada al Ministerio del Deporte. Atendido los términos amplísimos de nuestra definición, cualquier actividad pudiera ser catalogada como deporte, incluso aquellas que la doctrina reiteradamente han señalado que no lo son por ser principalmente desarrolladas por un esfuerzo animal como la carrera de galgos o la colombofilia, situación que obligaría a un reconocimiento administrativo de organizaciones deportivas que tienen por objeto cualquier actividad que ellos mismos consideran deporte, sin que la Administración pueda negarse a su reconocimiento y por tanto, habilitados para la obtención de los beneficios que contempla la Ley del Deporte.

2.3. Necesidad de intervención de la administración en el deporte

No resulta fácil determinar los móviles que justifican la intervención pública en el deporte, lo que queda demostrado en el hecho que en nuestro país, en los orígenes de la actuación administrativa en esta materia, estaba entregada a la competencia de instituciones relacionadas con defensa o seguridad, sin que revistiera mayor interés por el resto de los poderes públicos. En la medida que el deporte toma fuerza como movimiento social, los Estados comienzan a dedicarle atención a esta actividad humana como destinatario de su actuación, los que van variando en el tiempo, obedeciendo a motivaciones diversas¹⁷³⁻¹⁷⁴. La mutabilidad es la tónica respecto de los intereses nacionales que justifican las motivaciones que inducen a la Administración a intervenir en deporte, el análisis del porqué intervienen los Poderes Públicos en este ámbito debe analizarse a la luz de la época en la que nos encontremos, también siendo un factor significativo a considerar el régimen

¹⁷³ En nuestro país, un ejemplo de los diferentes impactos que produce el deporte, lo constituye el Rally DAKAR, evento deportivo que ha sido utilizado por las autoridades para dar a conocer los atractivos que ofrecen los destinos nacionales, para ello, diversos organismos públicos como el Servicio Nacional de Turismo, Prochile y Fundación Imagen País, preparan en cada lugar de llegada de los pilotos, llamativas recepciones que consideran bailes típicos, muestras de artesanía, degustación de productos locales y terapias de bienestar para toda la caravana del DAKAR, entre otras actividades. Fuente: <http://www.diariopyme.cl/llegada-del-rally-dakar-es-aprovechado-para-promover-turismo-en-chile/prontus_diariopyme/2014-01-13/172719.html> [En línea] [Consulta: 15 de junio 2014].

¹⁷⁴ Sobre la materia, un interesante aporte al debate en esta materia, constituye el Congreso Internacional sobre Poderes Públicos y deporte, realizado en Cádiz. Andalucía, entre el 18 y 21 de septiembre de 2003, donde diversos autores españoles expusieron acerca de diversos modelos deportivos en el ámbito europeo y latinoamericano. CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte: 18 a 21 de septiembre de 2003. 2003. Cádiz, Junta de Andalucía. Conserjería de Turismo y Deporte.

político del país y sus condiciones socioeconómicas. La respuesta de los Poderes Públicos ante los fenómenos sociales, debe procurar tanto atender las demandas ciudadanas, como encauzarlas y dirigir las en un sentido positivo para el bien común, esto es, hacer compatibles intereses nacionales y apetencias personales, atendiéndolas conjuntamente¹⁷⁵.

La Constitución prescribe que el Estado dentro de su función de servicialidad debe preocuparse de satisfacer necesidades materiales y espirituales del hombre, dentro de las cuales se encuentran todas las necesidades, aquellas conducentes a solucionar la pobreza, salud, educación, cultura, etc., en definitiva aquellas tendientes a obtener la “felicidad de la vida”, en términos de don Enrique Silva Cimma, para ello la CPR ha logrado conciliar armónicamente los derechos de la persona humana individualmente , trascendentes, de esa persona y el conglomerado social¹⁷⁶. Las intervenciones públicas en deporte, no sólo se relacionan con la salud y la educación, sino también por motivos de seguridad, orden público e higiene cuando se trata de espectáculos deportivos, todos aspectos que hacen ineludible la intervención pública en deporte, lo que ha llevado a autores no a cuestionar por qué el Estado debe ingerir en esta materia, sino más bien centran la problemática actual en los límites de esta intervención¹⁷⁷.

¹⁷⁵ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 178p.

¹⁷⁶ GARCÍA MARCHMAR, WILLIAM. Ob. cit. pp. 71-72.

¹⁷⁷ Iñaki Agirreazkuenaga sostiene que en la actualidad, dada la relevancia que adquieren las distintas facetas del deporte, la intervención de los poderes públicos parece obligada e inevitable, entonces, la cuestión estriba en la graduación del *quantum* de esa intervención, que en ocasiones llega a suplantar totalmente la organización y dirección de las estructuras deportivas. AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. 63p.

Una de las formas de abordar las principales causas evidenciadas en torno a la intervención pública en el deporte, desde diversas dimensiones, la expone Real Ferrer, quien agrupa estas motivaciones en tres grandes grupos, por lo que me referiré al esquema propuesto por este profesor¹⁷⁸:

a) De orden interior y alcance individual: La mejora en las condiciones de los individuos inevitablemente llevará al fortalecimiento del orden interior de la sociedad, ya sea con respecto de las condiciones psicofísicas de la población o en la garantía del disfrute de los derechos constitucionales de los practicantes de las actividades deportivas. Como ya hemos señalado, resulta indiscutible, al momento de elaborar las políticas públicas, la importancia que reviste el deporte para la cultura, la educación, la salud, el desarrollo individual y social, constituyendo un medio eficaz en la obtención del bienestar y la calidad de las personas¹⁷⁹.

¹⁷⁸ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 179-186.

¹⁷⁹ En nuestro país, una manifestación de estas medidas lo constituye el SIMCE de educación física, el cual busca aportar información importante para que cada comunidad educativa reflexione sobre los aprendizajes alcanzados por sus estudiantes e identifique desafíos y fortalezas, todo ello en función de contribuir a la elaboración o reformulación de estrategias de enseñanza orientadas a mejorar los aprendizajes, persiguiendo revertir en la población educacional los niveles alarmantes de sedentarismo en nuestra población adulta que habla de un 88,6% de sedentarismo, según la última encuesta nacional de salud (Ministerio de Salud, 2011). Fuente: INFORME DE RESULTADOS SIMCE Educación Física 8° Básico 2012, para Docentes y Directivos. Ob. cit. [Consulta: 12 mayo 2014]. A nivel internacional existen ejemplos paradigmáticos como el que da cuenta Carl Diem, citado por Real Ferrer, que se refiere a los cambios de hábitos físicos sufridos por la sociedad de Estados Unidos con ocasión de la “gran industrialización y de la lujosa estandarización de vida”, que se reflejaron en el reclutamiento para el servicio militar de 1953, cuando de los 3,7 millones de los llamados,

b) De orden interior y alcance social: este tipo de motivaciones busca, a través del deporte, conseguir objetivos de trascendencia nacional como el incremento de la cohesión social, afirmación del sentimiento nacional y la garantía de la seguridad pública. El deporte constituye uno de los factores de integración y fortalecimiento de la unidad nacional más poderosos, así, con la participación de competiciones deportivas internacionales, se consolida el sentimiento de identidad nacional, o territorial¹⁸⁰. No ajeno a estos objetivos, también se encuentra la circunstancia que los Poderes Públicos, a través de regulaciones especiales, persiguen modificar las conductas de los participantes de la actividad deportiva, encausándolos a las formas que ellos desean, como sucede por ejemplo con el Programa Estadio Seguro, el que depende de la Cartera Ministerial del Interior y Seguridad Pública, e implementado a través de las distintas Intendencias. Plan cuyo objetivo principal consiste en acercar el fútbol profesional a las familias, permitiendo un ambiente sano y familiar en la asistencia de estos eventos deportivos o como las permanentes campañas que realizan las organizaciones nacionales e internacionales de fútbol para promover sus ideales contrarios a cualquier idea o comentario xenófobos o racistas.

c) De orden exterior: Una de las consecuencias que persiguen las políticas públicas en materia deportiva se refiere a estrategias exteriores de los Estados. Es por ello que al deporte se lo utiliza como instrumento de política internacional y como mecanismo de

tuvieron que ser rechazados 1,7 por "inútiles". DIEM, CARL. Historia de los Deportes, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 281p.

¹⁸⁰ Al respecto, cabe tener presente que cada vez que nuestro país a obtenido alguno de los escasos triunfos deportivos de su historia, se han llenado las calles de festejo y alegría, más que por cualquier otra victoria o acontecimiento, como sucedió por ejemplo, con la doble medalla de oro olímpica obtenida en el año 2004 por Nicolás Massú o, el ascenso al 1° lugar del ranking ATP en 1998 de Marcelo Ríos.

prestigio frente a la comunidad internacional¹⁸¹, siendo conocido por todos los valores de fraternidad, comprensión y paz que influyen sobre la actividad deportiva y que ha llevado a las naciones, a pesar de ser enemigas en determinados momentos a

¹⁸¹ El ejemplo más reciente lo constituye los últimos Juegos ODESUR realizados en nuestro país durante marzo del presente año. Según un monitoreo realizado por la Fundación Imagen de Chile, entre el 6 y 19 de marzo (fechas en las cuales se realizaron los Juegos Sudamericanos Santiago 2014), se registraron un total de 9.548 artículos en prensa internacional; en su mayoría, los medios destacaron los resultados obtenidos en las distintas pruebas y también realizaron un seguimiento de la competencia en el medallero. Según constata el estudio, el hecho de que Chile fuera el anfitrión motivó a que fuera mencionado en el mayor número de publicaciones (8.079 artículos), seguido por Brasil (6.016), país que ganó ampliamente el medallero. El estudio también reveló que la realización de un evento de gran figuración como los Juegos ODESUR 2014 representa sin lugar a dudas un hecho positivo para la imagen de Chile, no solo porque se asocia al país con los valores propios del deporte, sino también porque es una oportunidad para mostrar la capacidad organizativa y destacar como anfitrión. El estudio concluye que los Juegos Suramericanos, como en general sucede con los grandes hitos del deporte, son positivos para la imagen del país porque asocian a Chile y a los chilenos con atributos globalmente valorados. <<http://www.imagendechile.cl/monitoreo-de-prensa-de-la-fundacion-imagen-de-chile-revela-que-los-juegos-odesur-fortalecieron-la-imagen-pais/>> [En línea] [Consulta: 3 junio 2014]. Otro hecho deportivo relevante que ha sucedido en el último tiempo y que ha posicionado a Chile en la prensa mundial, aunque claramente no obedece a una política pública sino a meritos personales, pero sirve para ejemplificar la relevancia de los temas deportivos como mecanismo de posicionamiento internacional del país, lo constituye la importante cobertura periodística internacional registrada con ocasión del triunfo del Director Técnico chileno Manuel Pellegrini tras coronarse campeón de la liga inglesa como director técnico del Manchester City. El monitoreo realizado por la Fundación Imagen de Chile detectó un total de 5.020 artículos mencionaron este tema entre el 11 y el 12 de mayo. El estudio revela que la prensa extranjera destacó positivamente la gestión de Pellegrini como el primer entrenador no europeo en lograr un título en esa liga; en casi un 39% de las notas también hicieron alusión a su nacionalidad, refiriéndose a él como “el chileno Manuel Pellegrini” o “el entrador chileno”. <<http://www.imagendechile.cl/manuel-pellegrini-se-consolida-como-constructor-de-marca-pais-tras-triunfo-en-la-premier-league/>> [Consulta: 3 junio 2014].

reunirse sin distinciones para participar en competiciones deportivas, como lo ocurrido en 1914, durante la I Guerra Mundial, cuando soldados ingleses y alemanes hicieron un alto al fuego para competir en un partido de fútbol en una zona en disputa, para, una vez concluida dicha competencia, iniciar nuevamente los combates o, en las conocidas “treguas olímpicas” mediante las cuales, con ocasión de la celebración de los Juegos Olímpicos, los países en conflicto suspenden sus divisiones y se reúnen para participar en estas competencias internacionales¹⁸².

De estas tres causas de interés para que la Administración intervenga en deporte, se puede concluir que resulta inevitable la actuación de los poderes públicos en esta materia, más aún si se considera que existen ciertos valores, principios e ideales que los distintos Estados desean inculcar en su población, para lo cual se utiliza al deporte¹⁸³, a los poderes públicos le resulta de total interés esta actividad humana, por lo que lo estimulan y dirigen. Teniendo en cuenta lo anterior, reconociendo que todas las Administraciones intervienen en deporte, distintos autores han categorizado los modelos

¹⁸² Bermejo Vera considera al deporte como una de las cuatro actividades humanas que cruzan todas las fronteras, atribuyéndole condiciones inmejorables para mejorar las relaciones entre los pueblos y sus individuos. BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. 31p.

¹⁸³ En 1936 los Juegos Olímpicos de invierno y de verano se celebraron en la Alemania Nazi, en cuyas ocasiones, el deporte sirvió para aplicar la estética nazi y fue usado como vehículo de propaganda por el régimen hitleriano, especialmente en lo relativo a sus principios ideológicos como la superioridad de la raza aria. Al respecto ver SOLAR CUBILLAS, LUIS. Nazismo y deporte. Los Juegos Olímpicos de Berlín, en 1936. [En línea]. <https://www.bilbaokiroiak.com/es/que-es-bilbao-kirolak/formacion-innovacion-liderazgo/nazismo-y-deporte.-juegos-olimpicos-de-1936/at_download/file> [Consulta: 4 junio 2014].

deportivos nacionales en tres grandes grupos, el de tipo abstencionista, intervencionista y el de tipo intermedio¹⁸⁴:

Modelo deportivo nacional de tipo abstencionista: En esta categoría prima la iniciativa libre y espontánea de los habitantes de una nación, siendo entregada la promoción y desarrollo del deporte a las organizaciones deportivas privadas, limitándose la intervención pública a aportar ciertas condiciones materiales para la práctica del deporte, como lo es la infraestructura. El Estado se inhibe de crear un orden jurídico que regule esta materia, dado que considera que es reserva de las organizaciones deportivas privadas, la reglamentación de esta actividad, organizando y gestionando sus respectivos deportes, actuando la Administración sólo en última instancia y en determinadas materias excepcionales. Estos modelos imperaron hasta la primera mitad del siglo XIX, identificándose en la actualidad con los países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Sudáfrica) y algunos países de la Europa occidental (Alemania, Austria, Suecia, Noruega).

Modelo deportivo nacional de tipo intervencionista: Bajo este modelo las Administraciones consideran al deporte como un instrumento que debe encontrarse al servicio del Estado, atribuyéndose los poderes públicos amplias atribuciones como su promoción, desarrollo y muchas veces, el control de las asociaciones deportivas, de este modo, el asociacionismo deportivo asume funciones de carácter público por delegación

¹⁸⁴ AGUIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 62 y siguientes, GAMERO CASADO, EDUARDO. Modelos Deportivos en Latinoamérica. En: CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte: 18 a 21 de septiembre de 2003. 2003. Cádiz, Junta de Andalucía. Conserjería de Turismo y Deporte. pp. 93-238 y, REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 161 y siguientes.

o atribución normativa, sometiéndose a un intenso control público, restringiéndose la iniciativa privada en esta materia. A este modelo se lo ha identificado con aquellos países que se encuentran bajo la influencia socialista (Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Rusia y Polonia, entre otros).

Modelo deportivo nacional de tipo mixto o “tercera vía”: Este modelo que se encuentra entre el intervencionismo y el abstencionismo estatal, asegura la intervención del Estado en aquellas materias consideradas de interés colectivo, elaborando una reglamentación jurídica en determinados aspectos del movimiento deportivo, como sucede, por ejemplo, con la prevención de la violencia en el deporte, protección a la salud de los deportistas, justicia deportiva y garantías jurídicas de los practicantes, pero asumiendo y respetando la organización espontánea del movimiento deportivo. Este modelo se encuentra presente en países con Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.

Después de las últimas modificaciones incorporadas a nuestro modelo deportivo por la Ley N° 20.737, relativo a las Federaciones Deportivas Nacionales y Ley N° 20.686, que crea el Ministerio del Deporte, podemos decir que estamos iniciando el camino del modelo deportivo nacional de tipo mixto, pero aún falta que el legislador tenga interés en áreas como la salud de los deportistas o la disciplina deportiva, entre otros.

En las sociedades donde se asume la promoción y protección pública del deporte, la teoría de la institucionalización conviene y es útil a la determinación de cuándo un determinado ejercicio físico pasa a ser relevante para los poderes públicos:

cuándo se convierte en deporte vía una suficiente implantación o aceptación social. Paralelamente, entendemos que la determinación de la suficiencia de la implantación es competencia pública. En los sistemas de intervención, la culminación de ese proceso de institucionalización viene constituido por el hecho de que las estructuras organizativas deportivas son no sólo reconocida por el Estado, sino también acogidas y asumidas¹⁸⁵. A su turno, la conexión entre la parte del derecho que trata sobre el deporte y el ordenamiento jurídico general dependerá del tipo de modelo de intervención, así variarán la integración del ordenamiento jurídico general con los elementos que intervienen en la materia: sujetos, normas y organización¹⁸⁶.

Para los que consideran al deporte como un fenómeno social que tiene su origen, evolución, desarrollo y sentido en la sociedad, donde empieza y acaba, sin posibilidad de intromisión pública, esta intervención pública sólo se limita a la función de suministro de fondos públicos, en cualquiera de sus formas, sin que tenga cabida ningún tipo de ordenación, regulación o encauzamiento normativo, incluyendo cualquier actuación tendiente a resolver conflictos, como puede ser la actividad jurisdiccional; mientras que para otros, el deporte es en sí mismo derecho, por cuanto, no hay deporte sin reglas, desde los orígenes más remotos de la actividad deportiva ha sido imposible concebir una prueba deportiva sin antes trazar o diseñar un marco ordenancista específico. Esta controversia se salva confeccionando un orden deportivo autónomo del resto de los principios y reglas del derecho general, esta idea explicaría por qué en el contexto internacional las organizaciones deportivas no permiten la intervención estatal sólo aceptando su contribución económica,

¹⁸⁵ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 144 y siguientes.

¹⁸⁶ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 161p.

constituyendo un ejemplo típico de este *status* jurídico lo que sucede con la Carta Olímpica¹⁸⁷. De hecho, nuestro país no se encuentra ajeno a este reconocimiento, en efecto, nuestra Ley del Deporte en su artículo 33 reconoce este régimen especial, estableciendo, que su objetivo específico radica en el desarrollo y perfección del movimiento olímpico, además de poseer la representación de nuestro país ante el Comité Olímpico Internacional, la difusión de la idea olímpica, la organización e inscripción de la participación de los deportistas chilenos en los Juegos Olímpicos, además de reservarse en forma exclusiva la utilización del emblema de los cinco anillos entrelazados, bandera, himno y lema, así como las denominaciones "Juegos Olímpicos", "Juegos Panamericanos", "Juegos Sudamericanos" y "Juegos del Pacífico", lo que le permite también la comercialización, directa o indirecta de tales emblemas y denominaciones, asimismo, esta disposición reconoce que el COCH se rige por sus propios estatutos y reglamentos, en el marco de la Ley del Deporte, del ordenamiento jurídico nacional, de los convenios internacionales y a los principios y normas de la Carta Olímpica.

Independiente del modelo en análisis, el deporte como fórmula mínima de distribución de la intervención de los diferentes Poderes Públicos, puede estudiarse en tres niveles¹⁸⁸:

¹⁸⁷ BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 41 y siguientes. La Carta Olímpica aboga exclusivamente al Comité Olímpico Internacional los derechos de los Juegos Olímpicos, limitando el accionar tanto de las personas como de las organizaciones que formen parte del movimiento olímpico, por cuanto deben acatar la suprema autoridad del COI, sujetándose a sus normas y jurisdicción, constituyendo prácticamente un sistema de adhesión a las directrices emanadas de este órgano ejecutivo colegiado para seguir formando parte de sus miembros integrantes.

¹⁸⁸ BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 26 y siguientes.

- a) Ubicación sistemática de las alusiones constitucionales al deporte.
- b) Considerando la existencia de una multiplicidad de Poderes Públicos, debe atenderse al ámbito competencial, esto es, el alcance y los límites, de la eventual intervención de la Administración sobre el deporte y;
- c) El aspecto relativo a los derechos fundamentales de las personas y su operatividad en cualquier ámbito.

En este contexto, ¿Cuáles son los Poderes Públicos obligados a fomentar el deporte y la actividad física?, ¿Hasta dónde alcanza y cuáles son los límites de esa obligación de fomento?, ¿A qué deporte en concreto, desde el punto de vista de su variadísima tipología y origen están obligados a fomentar los Poderes Públicos? Estas son preguntas que una vez determinado el modelo deportivo nacional a seguir, deben ser respondidas por el legislador.

Como explica el catedrático español Gabriel Real Ferrer en su tesis doctoral que después se transformó en el libro “Derecho Público del Deporte”, la línea maestra de las relaciones entre el deporte y el Estado consiste en que éste asume y respeta la organización espontánea del movimiento deportivo, pero no abdica de establecer y aplicar su propia política deportiva encauzando aquellas cuestiones que considera de relevancia comunitaria, lo que se explicaría porque a diferencia de lo que sucede con otros campos de la actividad privada, los particulares no demandan participar en la gestión que realiza la Administración, sino más bien, que los Poderes Públicos cooperen con el asociacionismo privado, lo que se manifiesta en cuatro tipos de funciones que se arroga el poder estatal: de

estimulación, de garantía, de prestación y de orientación¹⁸⁹, funciones que reflejaran tres de las formas clásicas de intervención administrativa, analizadas en el Capítulo 1 de la presente tesis. En efecto, podemos sintetizar la descripción de estas funciones realizada por el autor referido en las siguientes líneas:

- **Estimulación:** Utilizando básicamente la forma de fomento, a través de diversas técnicas, la Administración asignará recursos públicos, premios o incentivos, con el objeto de procurar el crecimiento y desarrollo de la actividad deportiva en cualquiera de sus categorías;
- **Garantía:** Mediante la policía administrativa, es regulada la actividad de los particulares en materia deportiva en sus diversos ámbitos de aplicación, como sucede con los espectáculos deportivos, reglamentación de la competición, entre otras, buscando con ello que, el asociacionismo deportivo no colisione con las normas del derecho común;
- **Prestación:** Con la forma prestacional se busca atender las múltiples necesidades que demanda la sociedad y que dicen relación con el mundo del deporte, desde luego, dependiendo del modelo analizado, veremos con mayor o menor intensidad la atención pública o no en forma directa y, finalmente;
- **Orientación:** Esta función viene dar aplicación práctica a las demás funciones expuestas, de este modo, serán diseñadas las políticas deportivas y la posterior implementación del resto de las atribuciones de estimulación, garantía y prestación, buscando ordenar las actividades deportivas en aquellas direcciones que la Administración comprende como de trascendencia colectiva.

¹⁸⁹ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 163-165.

En este contexto, el interés del Estado por el movimiento deportivo se manifiesta en las siguientes esferas: financiera, administrativa, enseñanza y actuaciones puramente de policía¹⁹⁰. Debido a la heterogeneidad del fenómeno deportivo, los Poderes Públicos pueden dictar normas de policía por razones de seguridad y de orden público, en especial, en relación con el deporte espectáculo y con ciertas competiciones, además pueden estimular o apoyar las actividades privadas con medidas de fomento, además de organizar sus propios servicios públicos.

2.4. Régimen jurídico deportivo en Chile

2.4.1. Constitucionalización del derecho al deporte. Realidad internacional y nacional

A nivel internacional las referencias constitucionales al deporte, en relación con otros derechos clásicos como el de la vida, salud, educación, es bastante tardío¹⁹¹ e incluso, en algunos casos como sucede con nuestra realidad, ni siquiera existe en

¹⁹⁰ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 187p.

¹⁹¹ Sin pretender entregar una enumeración taxativa, podemos citar algunos ejemplos de Cartas Fundamentales que contienen alguna disposición referente al deporte, ordenando a los Poderes Públicos realizar actuaciones en esta materia o, reconociendo a esta actividad humana como un derecho susceptible de ser garantizado: Bulgaria (1971), Rumania (1974), Grecia y China (1975), Albania, Portugal y Cuba (1976), España (1978), Honduras (1982), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Croacia (1990), Colombia (1991), Paraguay (1992), Rusia, Andorra y Perú (1993), Ecuador (1998), Venezuela (1999). Un interesante caso, al ser la norma constitucional más antigua que se refiere a esta materia, lo representa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que, en su artículo 73 (Fracción XXIX-J) disponía que el Congreso de la Unión, tiene entre sus facultades la de legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de

forma directa, ni tampoco precedentes históricos de un reconocimiento constitucional, lo cual responde, en parte, a su asociación no a un derecho intrínseco o inherente a la naturaleza humana, más aún, tampoco se encuentra dentro del catálogo del Pacto Internacional de los

coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios. Comparando las diversas Cartas Fundamentales a nivel global, la configuración del derecho del deporte en Brasil, es el más completo de todos, por cuanto proclama a este derecho como una garantía individual, relacionándola con los siguientes principios: **1)** El principio de soberanía, caracterizado por la supremacía nacional en la organización de la práctica deportiva; **2)** El principio de autonomía, definido por la facultad y libertad de las personas físicas y jurídicas de organizarse para la práctica deportiva; **3)** El principio democrático, que garantiza el acceso a las actividades deportivas sin distinción de ninguna clase y sin discriminación alguna; **4)** El principio de libertad, que se expresa en la libre práctica del deporte, de acuerdo con las capacidades e intereses de cada uno, asociándose o no a las entidades del sector; **5)** El principio de derecho social, caracterizado por el deber del Estado de fomentar las prácticas deportivas formales y no formales; **6)** El principio de diferenciación, consistente en el tratamiento específico dado al deporte profesional y no profesional; **7)** El principio de identidad nacional, reflejado en la protección e incentivo de las manifestaciones deportivas de origen nacional; **8)** El principio de educación, centrado en el desarrollo integral del hombre como ser autónomo y participativo, y fomentado mediante la priorización de los recursos públicos al deporte educativo; **9)** El principio de calidad, asegurado por la valorización de los resultados deportivos y educativos, y los relacionados con la ciudadanía y el desarrollo físico y moral; **10)** El principio de descentralización, consustanciado en la organización y funcionamiento armónicos de sistemas deportivos diferenciados y autónomos para los niveles federal, estatal, distrital y municipal; **11)** El principio de seguridad, conferido al practicante de cualquier modalidad deportiva, en cuanto a su integridad física, mental o sensorial; y **12)** El principio de eficiencia, obtenido mediante el estímulo a las competiciones deportivas y administrativas. GAMERO CASADO, EDUARDO. Modelos Deportivos en Latinoamérica. En: CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte. Ob. cit. pp. 93-238

Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹², sino más bien a un ámbito social que era considerado inconcebible de responder por los poderes públicos, producto de la cantidad de recursos que implica poner en movimiento su promoción y fomento. No obstante, en los últimos 50 años empezó a gestarse a nivel internacional un reconocimiento de las virtudes que conlleva la práctica deportiva, plasmando esta idea en una serie de instrumentos internacionales, no como un derecho, sino que orientando a los países de modo de promover su realización, como mecanismo de bienestar social¹⁹³, fenómeno que influyó en las distintas naciones que paulatinamente fueron reconociendo constitucionalmente la necesidad de actuación de los poderes públicos en esta materia.

Desde un punto de vista dogmático, la Constitución de 1980 resalta los bienes que estima más relevantes y dignos de protección, calificados generalmente como esenciales, esto es, aquellos cuya violación o su no satisfacción, significa, bien la muerte o padecimiento grave, o bien toca el núcleo esencial de la autonomía, otorgándole preponderancia a los derechos civiles y, en especial, al derecho a la propiedad; eliminado la referencia que la Constitución de 1925 hacía en forma genérica a los

¹⁹² Sobre este punto, preciso es considerar que, el artículo 5.2 permite la posibilidad que los países suscriptores puedan reconocer otros derechos de tipo económico, social y cultural, mediante sus reconocimientos internos, a pesar que no se encuentren enumerados en este pacto.

¹⁹³ Ejemplo de ello representan las siguientes: **a)** Conferencia Internacional sobre Deporte y Educación (México, 1968), **b)** Documento elaborado por la UNICEF en el 2007 sobre Deporte para el desarrollo en América Latina y el Caribe, **c)** Carta Europea para Todos, adoptada por el Consejo de Ministros de Europa responsables del Deporte del año 1976 y **d)** Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de 1978.

derechos sociales, económicos y culturales (artículo 10 N° 16), por cuanto, el constituyente consideraba como impensable exigir que el Estado garantizara adecuadamente estos derechos, ya que ellos requerirían de un excesivo activismo estatal. Con lo que, esta clase de derechos se encuentran débilmente consignadas en nuestra Carta Fundamental e, incluso, algunos ni siquiera aparecen mencionados¹⁹⁴.

La dificultad de comprender al deporte como un derecho independiente y que necesita ser constitucionalizado estriba en que hasta por la doctrina es considerado como un derecho derivado y no originario y autónomo¹⁹⁵. El derecho al deporte obedece a la categoría de derecho cultural cuya finalidad es la mejora en las condiciones individuales y sociales¹⁹⁶, con lo que se transforma en un derecho de prestación, que

¹⁹⁴ BUSTOS BOTTAI, RODRIGO. 2012. Derechos Sociales y Constitución: Algunas Reflexiones sobre el modelo chileno. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Derechos Fundamentales: Libro homenaje al Profesor Francisco Cumplido Cereceda. Chile. Editorial Jurídica de Chile. pp. 47-70.

¹⁹⁵ En este sentido se encuentran MONGE GIL, ÁNGEL LUIS. 1987. Aspectos Básicos del ordenamiento jurídico deportivo. Cuadernos Técnicos del Deporte. 1987. Volumen 7. [En línea] <<https://docs.google.com/file/d/0B6RAGkCN4JqUdTU0ZkxIWZHkZVU/edit?pli=1>> [Consulta: 7 junio 2014], que vincula al deporte al derecho a la cultura, mientras que AGUIRREAZUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 52, lo relaciona con los derechos a la salud y educación, considerando básicamente ambos autores, que el propósito fundamental de esta actividad humana radica en asegurar el pleno desarrollo de la personalidad. Contrario a esta postura, se encuentra REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 391p., quien define como miopes a los constituyentes que consideran al deporte sólo en su dimensión instrumental respecto del derecho a la salud, advirtiendo que el deporte posee suficiente importancia y sustantividad propia como para ser merecedor de un tratamiento constitucional diferenciado.

¹⁹⁶ Esta concepción se enmarca dentro de la conceptualización realizada por el ejecutivo a propósito del Mensaje Presidencial con la que se inicia el proyecto de Ley del Deporte, que señala: “el deporte, como

supondrá una acción positiva por parte del Estado conducente a la satisfacción de las necesidades básicas del mismo, las que no pueden ser resueltas por sus titulares, razón por la cual requiere de una acción interventora pública promocional de carácter económico, de modo de garantizar su acceso (como sucede con la creación de instalaciones deportivas que permitan la práctica del deporte), también requiere del Estado cierta inhibición en su actuar (como ocurre con la autonomía de los grupos intermedios, en este caso, de las organizaciones deportivas), pero además exige del Estado un rol regulador y fiscalizador en su caso (circunstancia que ocurre con la transferencia de aportes públicos). Todo lo anterior, con vistas a la realización material de este derecho. Desde este punto de vista, considerando la categorización de deporte que será expuesta, los esfuerzos de la Administración activa deberán encaminarse principalmente al deporte formativo y recreativo, dado que, es bajo estas modalidades donde existe la obvia incardinación del deporte con los derechos a la salud, igualdad y autonomía de los grupos intermedios, debiendo restringirse la intervención

manifestación cultural, es el resultado de la trayectoria ascendente del espíritu humano. Los pueblos que han alcanzado un alto grado de desarrollo y calidad de vida, mostrando un progreso evidente en todas sus actividades, están conformados por hombres y mujeres que han logrado un importante grado de plenitud física y mental". Asimismo, recuérdese que, si bien no contiene ninguna clasificación explícita la Declaración Universal de Derechos Humanos, de su redacción pueden extraerse cinco grandes grupos de derechos inherentes a la persona humana: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, clasificación que se ha venido reproduciendo por la doctrina en las dos grandes clases conocidas. En el mismo orden de ideas, preciso es señalar que, a pesar que el derecho al deporte se encuentra reconocido por la Constitución española, algunos autores han señalado que este derecho no es un derecho del ciudadano en sentido estricto, sino que obedece más bien a una carga impuesta a los poderes públicos, que dentro del marco global de su actuación constituye una vertiente de su política social y económica, CAZORLA PRIETO, LUIS MARIA. Comentarios a la Constitución, citado por CERESUELA MUÑOZ, FRANCISCO. 1998-1999. El derecho al deporte. Antecedentes para su reconocimiento constitucional. Revista de Derecho Público (61): 174p.

pública, en el caso del deporte profesional y de alto rendimiento a aquellos casos que obedezcan a una política pública de estrategia internacional y de regulación de la actividad. Luego, bajo esta lógica, siguiendo la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, el contenido esencial de este derecho al deporte estará constituido por dos dimensiones: “práctica deportiva”, que implicará un rol inhibicionista del Estado, que le impida a la Administración realizar acciones que imposibiliten esta actividad, y por otro lado el “acceso a la práctica del deporte”, extensión que se traduce en una obligación de prestación¹⁹⁷. Por todo lo anterior, se puede concluir que los titulares de este derecho podrán acceder a la práctica, preparación, conocimiento, competición y espectáculo de la disciplina deportiva escogida, sin que puedan ser discriminados más que por razones propias de la competición o reglas de la disciplina, como puede suceder con la determinación de rangos de edad, exigencias mínimas de condiciones de salud o rendimiento deportiva. Discriminación que en todo caso, debe excluir toda actuación arbitraria, ejercicio que no es absoluto y que se encuentra afecto a límites intrínsecos (como sucede con la circunstancia que por razones particulares de los titulares, no todos podrán realizar una actividad deportiva o, aquella actividad deportiva que deseen practicar), o a límites extrínsecos, que se imponen por el Constituyente o el legislador en atención a la necesidad de preservar ciertos valores vinculados a intereses generales de

¹⁹⁷ Nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 792-2008, Considerando 13°, ha resuelto que los factores para la determinación del contenido esencial de un derecho, derivan en que la garantía se hace impracticable cuando sus facultades no pueden ejecutarse, el derecho se dificulta más allá de lo razonable cuando las limitaciones se convierten en intolerables para su titular; de este modo la determinación del contenido esencial debe tener en consideración dos elementos irrenunciables: en primer lugar, el momento histórico de cada situación concreta, por el carácter evolutivo del contenido esencial del derecho y, luego, las condiciones inherentes de las sociedades democráticas, lo que alude a determinar el sistema de límites del ordenamiento jurídico general y cómo juega en ella el derecho y la limitación.

la colectividad (la moral, la seguridad nacional, el orden público y la salubridad pública) o a la necesidad de proteger otros derechos que representan asimismo valores socialmente deseables (por ejemplo, organizar un evento deportivo que impida la normal circulación vehicular un día domingo y no un día hábil)¹⁹⁸. Todo lo anterior, adolece de la debilidad que, al no ser un derecho autónomo consagrado como tal en nuestra CPR, no se encuentra dotado de garantías necesarias para su ejercicio real y efectivo y para su defensa jurídica en caso de ser vulnerado. Esta debilidad va asociada con que la plena realización del derecho del deporte dependerá de la instrumentalización de políticas públicas que posibiliten la creación de condiciones materiales mínimas, como la creación de infraestructura adecuada de instalaciones deportivas, apoyo financiero, implementación de sistemas educacionales, formación de personal especializado en su enseñanza y divulgación, entre otros. Luego, si la postura del legislador constitucional resuelve consagrar el derecho al deporte, como un derecho autónomo, este reconocimiento de nada serviría transformándolo en un derecho meramente simbólico, si no se les dota de tutela judicial efectiva. Si se considera que la incorporación expresa del deporte a los textos constitucionales posee un valor meramente simbólico, la omisión de los constituyentes no es impedimento para que el legislador trace las líneas básicas de ordenación del deporte, obedeciendo dicho silencio al tradicional desinterés de los Estados por la actividad deportiva organizada y por otros aspectos de la vida social, relegada la intervención administrativa a su estimulación económica¹⁹⁹.

Como fue expuesto en el Capítulo 1, el valor normativo de la Constitución supone que la Carta Fundamental es una norma jurídica de aplicación directa e

¹⁹⁸ Aplica STC Rol N° 1365-2010, Considerando 21°.

¹⁹⁹ BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 60 y siguientes.

inmediata, de manera que en sí misma es una efectiva norma jurídica, exigible y exigida, de este modo, la Constitución es nuestra norma suprema y no una declaración programática. Es por ello que el Tribunal Constitucional chileno ha resuelto que la CPR contiene reglas de valor normativo inmediato, por ejemplo artículos 6°, 7° y 8°; y otras que tienen valor normativo modulado, por ejemplo art. 38 inciso 1°, preceptos que no son meramente declarativos sino que son verdaderos mandatos que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como también, en cuanto normas rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones de la Constitución²⁰⁰. Luego, este valor vinculante se explica en un doble sentido, en la medida que no sólo determina la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de las garantías consagradas en la CPR, aun cuando no exista una pretensión subjetiva para el ciudadano²⁰¹.

Si bien comparto la necesidad de que nuestro ordenamiento jurídico reconozca la importancia de la práctica deportiva no solamente para el desarrollo individual de los integrantes de nuestra sociedad, sino también como forma de cohesión social, mientras esa situación no se produzca, prefiero insistir en partir con una mayor comprensión de este fenómeno tanto por la doctrina como por nuestros tribunales y en específico por la autoridad administrativa competente, para que lo visualicen como un derecho cuyo desarrollo conlleva, en parte, al pleno goce de otras garantías que sí se encuentran expresamente consagradas en nuestra Constitución, como lo son los derechos a

²⁰⁰ STC Roles N°s. 46-1987 Considerando 21° y 280-1998 Considerando 12°.

²⁰¹ STC Rol N° 1218-2009 Considerando 16°.

la vida, salud y educación. Por tanto, este fenómeno humano debe ser custodiado desde la legislación hasta su aplicación; si se considera que la Constitución consagra diversas normas para garantizar el “Estado social”, las cuales consagran una enorme importancia al bienestar individual y social, el deporte constituye uno de los elementos capaces de potenciar e impulsar las fórmulas de cumplimiento y ejecución práctica de tales formulaciones²⁰². Consecuencia de lo anterior resulta del examen de todos los proyectos en materia deportiva enviados al Congreso Nacional desde el año 1996 a la fecha, que han establecido como fuente constitucional que habilita a los poderes públicos intervenir en deporte, al artículo 1° de la CPR, específicamente en lo relacionado con el principio de servicialidad, dado que una forma relevante de promover los fines constitucionales lo constituye la práctica deportiva, al ser una poderosa herramienta para fortalecer los lazos sociales y promover ideales de fraternidad, esfuerzo, solidaridad y no violencia entre personas de todas las edades²⁰³. En este contexto, la Ley N° 19.712, del Deporte, entregó al Estado el deber de crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportivas, además de establecer una política nacional del deporte que contempla acciones coordinadas de la Administración y de los grupos intermedios de la sociedad, destinadas a impulsar, facilitar, apoyar y fomentar actividades físicas y deportivas en los habitantes del territorio nacional, a través de la prestación de servicios de fomento deportivo y de la asignación de recursos del presupuesto público.

²⁰² BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. 57p.

²⁰³ Al respecto se han considerado los siguientes proyectos de ley, los que considero los más importantes sobre esta materia en el último tiempo: el que crea el Ministerio del Deporte, Sociedades Anónimas Deportivas y Ley del Deporte.

Las actividades o servicios de los Poderes Públicos en el deporte constituyen acciones que, tanto por su naturaleza, como por el procedimiento o modo de ejercicio, efectos o consecuencias desplegados, pueden considerarse como actividades de relevante interés jurídico, la ley. Por ello, al explicar el objeto de la misma, consideró al deporte como factor imprescindible en la educación y en el desarrollo integral de la persona, al tiempo que reconocía el derecho de todo ciudadano a su conocimiento y práctica y que la cultura física y el deporte se origina y desarrolla en la sociedad, dentro de sus genuinas estructuras, pero sin desconocer que existe en ello un importante núcleo de afectación del interés general que facilita y aún exige, la lícita y legítima actuación de la Administración²⁰⁴.

A mayor abundamiento, el deporte no compone una materia formal y sustantivamente susceptible de asignación como contenido inherente a uno u otro de los ámbitos competenciales en juego, porque la actividad deportiva ofrece facetas o vertientes muy diferentes (como ocurre por ejemplo con, la representación internacional que poseen ciertas entidades deportivas como el Comité Olímpico de Chile y la Asociación Nacional de Fútbol, o con los derechos a la salud y a la educación, y finalmente con la autonomía de los grupos intermedios). Ello impide atribuir al deporte un contenido monolítico que encaje en alguno de los títulos competenciales concretos que la Constitución diseña. Desde este punto de vista, la incardinación del deporte, con derechos reconocidos constitucionalmente en nuestra realidad jurídica, resulta indiscutible, así tenemos a los siguientes:

a. Derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas (artículo 19

N° 1 inciso 1°): Son sinónimos de integridad la plenitud, totalidad o completitud, es

²⁰⁴ BERMEJO VERA, JOSÉ. Derecho Administrativo: Parte Especial. pp. 225-226.

por ello que de la redacción de esta disposición tenemos que la persona no debe ser mirada como cuerpo ni espíritu, separadamente, sino que necesariamente, como la unión de ambas cosas , lo que va en la misma línea argumental del artículo 1° de la CPR cuando alude al mayor desarrollo material y espiritual posible, en este sentido, han existido una serie de estudios que relacionan la mejora en las condiciones de vida física y psíquicas de las personas la práctica deportiva, es por ello que algunos han afirmado que “la práctica adecuada de opciones deportivas y recreativas ayudan a la existencia de una persona frente a la vida, con mayor espíritu de superación y mejor rendimiento físico intelectual. Con la consecuencia de que el mejoramiento de la calidad humana de cada individuo repercute en el ambiente de la comunidad”²⁰⁵.

b. Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8 inciso 1°): Según da cuenta la historia fidedigna de nuestra Carta Fundamental, la frase “libre de contaminación”, debe entenderse en su sentido natural, esto es, de un ambiente que permita desarrollar la vida humana en condiciones normales, porque, en realidad, no existe en la civilización un ambiente libre de toda contaminación²⁰⁶. En el mismo orden de ideas, la doctrina a resuelto que esta garantía implica que el ser humano posee la posibilidad jurídica de exigir a otros sujetos, que cese toda acción que contamine el ambiente en el que dicha persona vive, sea por vía de aromas etéreos, ruidos excesivos, esto es, más allá de las máximas permitidas y que resultan

²⁰⁵ LOSADA LOSADA, ANTONIO. Deporte y Salud, citado por CERESUELA MUÑOZ, FRANCISCO. Ob. cit. 170p.

²⁰⁶ Actas oficiales de la Comisión de Estudio, sesión 186^a, citada por CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2012. Derecho Constitucional Chileno. 2^a ed. actualizada. Santiago. Ediciones UC. Volumen II. 312p.

dañinos para el oído humano y su psiquis, de atmósfera envenenada por gases o residuos de motores o vehículos motorizados²⁰⁷. Como toda actividad humana, el deporte interactúa con el entorno, con los elementos naturales, en definitiva (...) produce impactos ambientales, lo importante es que esos impactos sean evaluables, previsibles y asumibles²⁰⁸, especialmente si consideramos que cada vez más, existe una mayor demanda por parte de los ciudadanos para practicar deportes al aire libre, concretamente en lugares que coinciden con los numerosos espacios naturales, además de los efectos nocivos para la salud que puede producir la actividad física bajo condiciones medioambientales contaminadas.

- c. Derecho a la protección de la salud (artículo 19 N° 9 inciso 1°):** Según dan cuenta las actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (Comisión Ortúzar), el Estado asume la responsabilidad de garantizar el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación del individuo²⁰⁹, actuaciones que deben relacionarse con los innumerables trabajos que

²⁰⁷ SOTO KLOSS, EDUARDO. El derecho fundamental a vivir en un ambiente libre de contaminación: su contenido esencial, citado por SILVA BASCUÑAN, ALEJANDRO. 2008. Tratado de Derecho Constitucional. De los derechos y deberes constitucionales Libertad personal y seguridad individual, Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, Derecho a la protección de la salud, Derecho a la educación y libertad de enseñanza, Libertad de opinión y de información. 2ª ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Volumen XII. 97p.

²⁰⁸ REAL FERRER, GABRIEL. La política medioambiental deportiva en la nueva Ley del Deporte, citado por LÓPEZ BUSTOS, FRANCISCO LUIS. 2005. Derecho deportivo y derecho ambiental. En: JIMÉNEZ SOTO, IGNACIO y ARANA GARCÍA, ESTANISLAO (directores). 2005. El derecho deportivo en España 1975–2005. Sevilla. Junta de Andalucía – Conserjería de Turismo, Comercio y Deporte. pp. 157-185.

²⁰⁹ Sesión 190ª, citado por CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. 327p.

dan cuenta de los beneficios para la salud que produce la realización de actividad física en forma regular²¹⁰, y la circunstancia que en la actualidad no hay médico que no recomiende la práctica deportiva para prevenir enfermedades de toda índole o como parte de los procesos de rehabilitación.

d. Derecho a la educación (artículo 19 N° 10 incisos 1° y 2°): Este derecho, desde su concepción internacional consiste en el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida²¹¹, mientras que desde la concepción nacional la educación, “es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país”²¹². Asimismo, de los términos de nuestra Constitución podemos señalar que el poder constituyente asegura a todas las personas el derecho a la educación, entendiéndose por tal el derecho de acceso al saber, a la instrucción y a la formación

²¹⁰ Algunos de ellos se encuentran citados en el INFORME DE RESULTADOS SIMCE Educación Física 8° Básico 2012, para Docentes y Directivos. Ob. cit.

²¹¹ Artículo 13.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en nuestro país mediante Decreto N° 326 de 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²¹² Artículo 2° Ley N° 20.370, que establece Ley General de Educación.

necesarias en las distintas etapas de la vida para que la persona puede lograr su desarrollo y ser útil a la sociedad²¹³. Por tales consideraciones, es que por disponerlo el inciso 2° del artículo 5° de la Ley del Deporte, “Los planes y programas de estudio de la educación básica y de la educación media deberán considerar los objetivos y contenidos destinados a la formación para el deporte. El marco curricular de enseñanza de la educación preescolar deberá considerar contenidos destinados a enseñar el valor e importancia del deporte, sus fundamentos y a motivar e incentivar su práctica”.

e. Derecho a asociarse (artículo 19 N° 15 inciso 1°): La Constitución es la fuente normativa primaria del régimen jurídico de las asociaciones, el derecho de asociación es uno de los llamados derechos fundamentales de los ciudadanos y también uno de los soportes más firmes del Estado social y democrático de derecho, además de constituir uno de los mecanismos más poderosos de organización privada deportiva bajo nuestro modelo. Es por ello que la Ley del deporte contiene una regulación especial, relativa al asociacionismo deportivo pero que no agota el tema, por cuanto permite que sean constituidas organizaciones deportivas mediante otras normativas. Al ser el asociacionismo deportivo la fuente por la cual el Estado promueve el movimiento deportivo, existen una serie de circunstancias necesarias de mencionar, razón por la cual me remitiré a ellas separadamente.

²¹³ VIVANCO MARTÍNEZ, ÁNGELA, Curso de Derecho Constitucional. Aspectos dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980. Volumen II. Ob. cit. 387p.

Uno de los aspectos que mayor preocupación y debate reviste en el estudio del fenómeno deportivo y que no puede dejar indiferente a la actuación pública dice relación con la autonomía de las asociaciones deportivas, en efecto, atendiendo a la peculiaridad y complejidad del movimiento deportivo, las organizaciones deportivas privadas se rigen por su propia y peculiar reglamentación, el cual se encuentra en una permanente pugna con los intereses estatales, queriéndose transformar en un “auténtico poder deportivo”²¹⁴, como sucede con la reglamentación por la que se rigen las organizaciones deportivas internacionales, lo importante es que la autonomía del asociacionismo deportivo no deben colisionar con las normas de orden público. Lo cierto es que, en nuestro modelo nacional, como en la mayoría de los países, el Estado reconoce y atribuye a las organizaciones deportivas personalidad jurídica, estableciendo que se constituyen con arreglo a las normas del derecho común, pudiendo actuar respecto de sus miembros, de acuerdo a sus propios órganos.

Comentario aparte merece la última modificación introducida a la Ley del Deporte, por la Ley N° 20.737 publicada en el Diario Oficial el 25 de marzo de 2014, que vino a aumentar la ya cuestionable cláusula de adscripción forzosa al Comité Olímpico, que obliga a las Federaciones Deportivas Nacionales a afiliarse a esta entidad deportiva para que sus deportistas puedan ser considerados de alto rendimiento (artículo 8 inciso 2°), por cuanto, transgrede normas de orden constitucional; en efecto, nuestra Carta Fundamental en su artículo 19 N° 15 asegura a todas las personas el derecho a asociarse sin permiso previo, estableciendo en su inciso tercero lo que en doctrina se ha denominado vertiente negativa, dado que impide que las personas sean obligadas a pertenecer a una asociación. Bajo estos

²¹⁴ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 31p.

presupuestos nuestro Tribunal Constitucional ha resuelto que el derecho de asociación y la libertad de asociación consisten en el poder de autodeterminarse, el cual reside básicamente en acciones como pertenecer o no, crear o no, una sociedad, asociación o grupo corporativo específico, vale decir, no ser coaccionado a integrarse a un determinado ente societario, acoger o no, libremente, como miembro a un determinado sujeto que desee integrarse a él y retirarse o no de ese grupo o cuerpo asociativo libremente²¹⁵. A su vez, esta garantía se encuentra íntimamente relacionada con el artículo 1° inciso 3° de la CPR, por cuanto al reconocer a los cuerpos intermedios o grupos asociativos, el poder constituyente ampara uno de sus rasgos esenciales, consistente en el hecho de regirse por sí mismos, pudiendo 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, sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata. Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador deportivo pareció ignorar el espíritu y texto de la Carta Fundamental, el cual se vio reforzada en el año 2011 con la dictación de la Ley N° 20.500, la cual dispuso de importantes disposiciones relativas al derecho de asociación, que para el caso particular, impone al Estado el deber de promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil, declarando que la afiliación es libre, razón que impide obligar a constituir una asociación, ni integrarse a ella o permanecer entre sus miembros. Lo que me parece discutible es esta cláusula de obligatoriedad, no sólo por las consideraciones anteriores, sino además por las nuevas prerrogativas que adquiere el COCH bajo la nueva normativa y que pueden afectar a este tipo de Federaciones, en especial, si tenemos presente que estas atribuciones se alejan de la misión del Comité Olímpico nacional consistente en fomentar el deporte olímpico y difundir sus ideales (artículo 33 inciso 1° Ley

²¹⁵ STC N° 184-1994, Considerando 7°.

del Deporte) y, que el COCH se conforma, entre otros, por este tipo de entidades (artículo 32 letra i de la misma ley), lo que podría llevar a un uso abusivo de estas facultades, en busca, tal vez, de excluir a un integrante “díscolo”.

Pues bien, las potestades a las que me refiero son las siguientes:

a) bajo ciertos supuestos, el COCH puede llegar a administrar los recursos públicos asignados a las Federaciones Deportivas Nacionales (artículo 40 J) y **b)** el Comité Nacional de Arbitraje, organismo encargado de ejercer la potestad disciplinaria sobre las Federaciones Deportivas Nacionales, no sólo debe estar adscrito al COCH, sino además, es integrado, en parte, por miembros de esta entidad olímpica, (artículo 40 M), comité que en algunos casos puede determinar la expulsión de la Federación Deportiva Nacional (artículo 40 S numeral 7°), con su consecuente afectación a los deportistas asociados. En otras palabras, el legislador deportivo obliga a estas Federaciones a pertenecer a una asociación determinada, asociación que puede adquirir ciertas facultades de administración sobre su socio y, adoptar decisiones disciplinarias sobre éstas.

A su turno, referente a la administración externa que puede ejercer el COCH no me merece tantos reparos como la exigencia de afiliación referida, salvo por la circunstancia de alejarse de su misión institucional, como lo señalé, básicamente por los planteamientos que a continuación paso a exponer. Para este propósito, resulta interesante tener a la vista una sentencia de nuestra Corte Constitucional con ocasión del proyecto de ley que introducía modificaciones al funcionamiento de las Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), que resolvió declarar inconstitucional aquella disposición que facultaba a la autoridad administrativa designar a un interventor para que ejerza actividades de

administración, asumiendo funciones sin la aquiescencia ni participación alguna de los miembros de esta Administradora de Fondos, por considerar que el proyecto infringía la libertad de asociación²¹⁶. Bajo este supuesto, la figura contemplada en el artículo 40 J inciso 4° de la Ley del Deporte, relativa a la administración externa que pueda realizar el COCH o un tercero nominado de común acuerdo entre el Presidente del Comité Olímpico de Chile y el Director Nacional del Instituto Nacional de Deportes de Chile, respecto de los recursos provenientes de fondos del IND que reciba la Federación Deportiva Nacional, cuando esta entidad se encuentre inhabilitada de recibir recursos con cargo al erario fiscal del señalado órgano público, me parece debatible, por cuanto, de un primer examen podríamos entender que se está colisionando con la autonomía de esta entidad deportiva, porque la ley permite la intromisión en la administración de los recursos financieros de un grupo intermedio, pero en un análisis más acabado, nos lleva a determinar que esta disposición no transgrede la esencia del artículo 19 N° 15 en relación con el artículo 1° inciso 3°, ambos de la CPR, por cuanto, el legislador no establece la figura de un interventor de la Federación Deportiva Nacional que va a injerir en la administración completa de esta entidad, sino sólo va a gestionar en aquella parte que se refiera a aquellos recursos aportados por el IND y bajo el supuesto establecido, esto es, que se encuentre inhabilitada de recibir nuevos recursos públicos, estableciendo ejemplos de gestión como ejecutar los proyectos deportivos financiados con fondos fiscales. Máxime si se considera que se garantiza una cuota de financiamiento a estas organizaciones, según lo dispone la Ley N° 18.768 en relación con el Decreto Ley N° 1.298 sobre Sistema de Pronósticos Deportivos y, que autorizan, a diferencia del resto de las organizaciones deportivas, pagar con estos dineros, gastos de administración como remuneraciones, arriendo y compra de computadores.

²¹⁶ STC N° 184-1994, Considerando 7°.

En todo caso, pienso que la idea que tuvo en mente el legislador para entregar estas y otras facultades direccionales al Comité Olímpico de Chile radica en evitar desnaturalizar la declaración del poder constituyente, toda vez que una intervención pública (concebida como la entregada al COCH) resultan ser intensas y determinantes, al afectar apartados muy relevantes para la existencia y funcionamiento de estas entidades.

No obstante lo anterior, sobre esta administración externa tengo mis aprehensiones acerca de la efectividad de la norma que la habilita, por cuanto, como señalé, el inciso 1° del artículo 40 K de la Ley del Deporte permite a este tipo de entidades, con cargo al porcentaje asignado a éstas de las entradas del sistema de pronósticos y apuestas establecido en el artículo 90 de la Ley N° 18.768, modificado por la ley N° 19.135 y con otros aportes del Instituto, financiar los gastos necesarios para su administración, tales como remuneraciones de personal, arriendo de oficinas, gastos comunes y expensas similares, además de los gastos de traslado para la realización de sus asambleas, también la adquisición de implementación tecnológica computacional que requieran para el desarrollo de su actividad y de sus proyectos. Pues bien, la Resolución Exenta N° 459 de 2010 que, Aprueba Instrucciones y Procedimientos sobre rendiciones de cuentas al Instituto Nacional de Deportes de Chile, prescribe que el examen del gasto de los recursos públicos transferidos recaerá sobre la veracidad y fidelidad de las cuentas rendidas, la autenticidad de la documentación de respaldo, la exactitud de las operaciones aritméticas y contables, esto es, un examen contable, no respecto del cumplimiento de objetivos. En efecto, la escasa viabilidad en la aplicación de esta disposición, radica en la circunstancia que, el objetivo de las Federaciones Deportivas Nacionales consiste en la colaboración con el Estado en el posicionamiento de nuestro país y de nuestros deportistas en el deporte de alto rendimiento

o internacional, pues bien, puede darse el caso que los fondos transferidos por el IND se gasten en un gran porcentaje en remuneraciones, arriendos, computadores, etc., teniendo todas los documentos financieros y contables que justifiquen dicho gasto y, en un menor porcentaje a aquellos que digan relación con el cumplimiento de sus objetivos, sin que esta situación pueda ser observada por el IND atendiendo la actual normativa de rendiciones de cuentas.

Ahora bien, esta visión restringida de la rendición del gasto de recursos públicos no obedece a una visión sesgada del IND sino que reproduce las instrucciones emanadas de la Contraloría General de la República, que imparte a todos los organismos públicos que deben tener claridad acerca del mecanismo y documentación solicitada por este organismo contralor, que utilizará y requerirá en el uso de sus facultades fiscalizadoras, como da cuenta Resolución N° 759 de 2003. En efecto, nuevamente nos encontramos con la falta de entendimiento de las particulares del fenómeno deportivo, donde la rendición de cuentas que debe realizar una organización deportiva que tiene como misión la colaboración en el posicionamiento internacional de nuestro país en el ámbito deportivo, entre otros, recibe el mismo tratamiento que, por ejemplo, cualquier organización social que desea mejorar las condiciones de sus asociados.

Finalmente, una cuestión interesante a analizar, de recurrente ocurrencia en las legislaciones deportivas²¹⁷, y de la cual no se encuentra ajeno nuestro país, por disponerlo así la letra b) del artículo 5° del Decreto N° 29 de 2012, del Ministerio

²¹⁷ Ejemplo de ellas representan los artículos 32.4 de la Ley N° 10/1990 del Deporte de España y, 16.4 de la Ley N° 84-610/1984 sobre organización y promoción de las actividades físicas y deportivas de Francia.

Secretaría General de Gobierno, lo constituye la imposición de cláusulas de obligatoriedad, por medio de las cuales se obliga a los deportistas a estar inscritos en alguna Federación deportiva (en nuestro caso el deportista debe encontrarse afiliado a una organización deportiva asociada a una Federación Deportiva Nacional, la cual debe encontrarse afiliada al COCH, vale decir, una doble afiliación) para cumplir con uno de los requisitos habilitantes para participar en competiciones deportivas oficiales, situación abiertamente cuestionada por la doctrina, por considerar que vulnera el núcleo esencial del derecho de asociación, en su vertiente negativa, en virtud de la cual ninguna persona puede ser obligada a constituir una asociación, a integrarse a ella o a permanecer en su seno ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida²¹⁸. Según pienso, como ya lo mencioné a propósito de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.686 a la Ley del Deporte, si bien comprendo la necesidad de establecer requisitos que regulen esta actividad, estas condiciones no pueden pasar por limitar una garantía constitucional, pretendiendo configurarse jurídicamente al amparo de una disposición de rango legal.

2.4.2. Estrategia Pública deportiva: Política Nacional del Deporte

Los primeros artículos de la Ley del Deporte hablan de los deberes estatales en esta materia, para lo cual debe existir una Política Nacional del deporte orientada a la creación de las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y

²¹⁸ Al respecto ver BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 149 y siguientes. En el mismo sentido ESPARTERO CASADO, JULIÁN. 2009. Derecho de asociación y deporte: los antecedentes normativos del asociacionismo deportivo español. En: Introducción al Derecho del Deporte. 2ª ed. Madrid. Editorial Dykinson S.L. pp. 143-181.

desarrollo de las actividades físicas y deportivas (artículo 2°), de este modo, este instrumento estatal establece el marco orientador y lineamientos estratégicos centrales de la estrategia pública en materia deportiva.

Separadamente, del análisis de las diversas normas ordenadoras de la Política Nacional de Deporte, se pueden extraer los siguientes mecanismos de acción, las cuales, determinan el modelo que impera en nuestro sistema:

- a. Promoción del bien común: si bien constituye un pilar fundamental dentro de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, en el caso de nuestra legislación deportiva tiene una aplicación especial por cuanto, el artículo 2° en su inciso final compromete el actuar estatal a la realización de acciones positivas tendientes a facilitar el acceso de la población, especialmente niños, adultos mayores, discapacitados y jóvenes en edad escolar, buscando con ello su mejor desarrollo físico y espiritual.
- b. Impulso a la actividad deportiva privada: el Estado no conserva bajo su actuación la iniciativa deportiva, entregándosela íntegramente a los particulares, reservándose un rol de promoción de esta iniciativa, para lo cual, como lo señala el artículo 2° inciso 1°, debe crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportes, condiciones que incluyen el derecho de organizar, aprender, practicar, presenciar y difundir actividades físicas y deportivas, según lo dispone el inciso primero del artículo 3°.
- c. Aplicación de criterios regionales y de equidad: Atendido este rol promotor, los Poderes Públicos poseen diferentes herramientas, todas las cuales deben ser

utilizadas de acuerdo a criterios regionales y de equidad, de conformidad con el inciso final del artículo 2°.

- d. Pluralidad de entidades con funciones públicas deportivas: en la etapa de promoción y evaluación de la Política Nacional de Deporte el órgano competente es el Ministerio del Deporte por disposición del artículo 2° N° 1° de la Ley N° 20.686; en su etapa de aplicación nuestro modelo atribuye a entidades públicas y privadas funciones públicas como sucede por ejemplo con las Federaciones Deportivas Nacionales que participan en la elaboración y aplicación de los planes de proyección internacional de nuestros deportistas.
- e. Colaboración con agentes privados: en la aplicación de este instrumento, nuestro modelo descansa en la colaboración con asociaciones deportivas que, se transforman en verdaderos agentes en materia deportiva que deben desempeñar funciones deportivas por delegación, como ocurre con las Asociaciones Deportivas Regionales, Federaciones Deportivas, Federaciones Deportivas Nacionales y Comité Olímpico de Chile que participan en la programación y ejecución de las competencias deportivas en sus diversos ámbitos territoriales.
- f. Variedad de fórmulas para aplicar la Política Nacional Deportiva: no existe un mecanismo único para la consecución de los objetivos propuestos con este instrumento, sino que varios como el fomento deportivo, asignación de recursos presupuestarios (artículo 2° inciso 2°). Acciones coordinadas de la Administración del Estado y de los grupos intermedios, promoción de la utilización de los lugares públicos y privados que permitan el desarrollo deportivo (artículo 3° inciso 1°). Acciones tendientes a la formación de profesionales y técnicos de nivel superior en disciplinas relacionadas con el deporte, asesoría y formación en gestión de recintos e

instalaciones deportivas, asesoría en arquitectura deportiva, de becas y cupos de participación en actividades y competiciones, inversiones para la adquisición de terrenos, y construcción, ampliación, mejoramiento y equipamiento de recintos deportivos, entre otros, según lo dispone el artículo 4° inciso final.

2.4.3. ¿Existe un ordenamiento jurídico deportivo?

Uno de los principales aportes de la tesis doctoral del catedrático español Gabriel Real Ferrer consistió en la instalación conceptual de un Derecho Público del Deporte²¹⁹, concepto que aglutina las diferentes herramientas mediante la que los Estados implementarán sus respectivas políticas deportivas, determinando el marco en el que el movimiento deportivo espontáneo podrá desarrollarse y que es definido por este autor como “aquel conjunto normativo constituido por las disposiciones emanadas de los distintos poderes públicos, mediante las que se imponen u orientan las conductas de los agentes deportivos en un sentido comunitariamente relevante”²²⁰. A su turno, este autor, siguiendo el modelo español, categoriza las intervenciones públicas en el deporte, en la siguiente clasificación²²¹:

- a) Régimen jurídico de la organización pública del deporte. Constitución y funcionamiento de la Administración pública deportiva.

²¹⁹ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 186 y siguientes.

²²⁰ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 186-187.

²²¹ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 187-188.

- b)** Determinación del destino y mecanismos de distribución y control de los recursos públicos destinados al deporte. Especialmente la financiación (total o parcial) en la construcción y conservación de complejos deportivos.
- c)** Establecimiento de las pautas de relación entre la organización deportiva y la administración deportiva. Conformación imperativa de algunos aspectos de la organización privada y de las relaciones entre sus miembros.
- d)** Medidas dirigidas a garantizar la seguridad de los sujetos. Control de masas, medidas anti-violencia, regulación de manifestaciones deportivas que requieran la utilización de la vía pública de modo incompatible con otros usos, etc.
- e)** Implantación de las actividades físico-deportivas en el sistema educativo y en las fuerzas armadas. Promoción en colectivos marginales como reclusos, minusválidos, etc.
- f)** Formación de educadores físicos y de preparadores deportivos. Reconocimiento de titulaciones. Financiación a la investigación en ese campo;
- g)** Interdicción de prácticas indeseables. Ya sea prohibiendo totalmente determinados deportes, y aspectos puntuales como la participación de niños en algunas manifestaciones, las prácticas de *doping*, etc.

Los compromisos que directa o indirectamente relacionados con el deporte, adquiridos por el Estado frente a la comunidad internacional, predeterminan algunos vectores que dirigen la actuación pública en el estímulo y promoción del deporte, asegurando su acceso al mayor número posible de ciudadanos.

Resulta consustancial a la actividad deportiva el establecimiento de reglas que orienten y disciplinen las conductas deportivas, en base a modelos preestablecidos, bajo este supuesto al estudiar el fenómeno deportivo deberán examinarse reglas emanadas de las propias entidades deportivas (que no revisten mayor interés para este trabajo²²²) y, sistemas normativos establecidos por los propios Estados y por los órganos administrativos competentes, las que pueden ser especiales para el ámbito deportivo o perteneciente al ordenamiento jurídico general, siendo estas, las elaboradas por los actores de la actividad deportiva, las que contienen regulaciones públicas de esta actividad particular. Esta variedad ha llevado a la doctrina a elaborar diferentes clasificaciones que faciliten su análisis²²³. Siguiendo estos lineamientos, las normas ordenadoras de la actividad deportiva en nuestro país (sin considerar las disposiciones constitucionales ya mencionadas), pueden ser agrupadas de la siguiente forma:

²²² Sin entrar en el detalle de ellas, cabe destacar que, desde un punto de vista material, estas normas constituyen el “auténtico derecho deportivo”, REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 158-160. Bajo esta categoría, encontraremos la reglamentación de las diversas competencias, los derechos y deberes de los socios de las organizaciones deportivas y de los deportistas, el régimen de funcionamiento de las entidades deportivas, sus acuerdos, régimen disciplinario, entre otros, ejemplo de ellos representan los siguientes: **a)** El Código de Ética de la ANF que se aplica a los dirigentes del fútbol profesional que con sus conductas puedan perjudicar la imagen, la reputación y/o la integridad del fútbol, **b)** Código de Procedimientos y Penalidades de la Asociación Nacional de Fútbol Profesional, **c)** Reglamento del Tenis en sillas de ruedas emanado de la Federación de Tenis de Chile, y **d)** Reglamento de la Federación Atlética de Chile que contiene, entre otros, disposiciones relativas a los pases de los deportistas asociados, organización de competencias, premios a deportistas distinguidos, entre otros.

²²³ AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 96-124 y REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 136-140.

1. Regulaciones emanadas de los órganos estatales de carácter general, que inciden en el fenómeno deportivo, pero cuya motivación principal consiste en regular actividades genéricas que se encuentran en un mismo supuesto, dentro de las cuales, podemos encontrar las siguientes:

- a) Ley N° 19.862, que Establece Registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos. (Esta norma se aplica a todos aquellos que reciban transferencias del sector público, sean receptores públicos o privados).
- b) Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Esta y las otras dos normas citadas a continuación se enuncian, porque bajo cualquiera de estas tres modalidades, y de la Ley del Deporte en particular, pueden constituirse organizaciones deportivas en nuestro país).
- c) Decreto N° 58 de 1997 del Ministerio del Interior, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.
- d) Decreto N° 110 de 1979 del Ministerio de Justicia, que Aprueba Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a Corporaciones y Fundaciones;
- e) Decreto Ley N° 1.298 de 1975, del Ministerio de Hacienda, que, Crea el Sistema de Pronósticos Deportivos. (Esta normativa crea un sistema de pronósticos y apuestas relacionado con competencias deportivas, que serán seleccionados por Polla Chilena de Beneficencia S.A. y, dentro de sus disposiciones establece que un porcentaje de los dineros recaudados será destinado al financiamiento del fomento, desarrollo y actividades relacionadas con el deporte y la recreación) y;

f) Resolución N° 759 de 2003, de la Contraloría General de la República, que regula la transferencia de recursos públicos al sector privado.

2. Normas emanadas de los órganos estatales de carácter especial, con aplicación específica a la realidad deportiva. Estas regulaciones tienen por fundamento no sólo la necesidad de ordenar esta actividad humana sino además la circunstancia que los poderes ejecutivo y legislativo consideran a este fenómeno como una realidad social diferenciada del resto. La importancia de este grupo normativo, radica en el hecho que es en estas disposiciones donde se materializa el grado de intervención pública sobre el deporte. En esta categoría, encontramos las siguientes normas jurídicas:

a) Ley N° 20.737, relativo a las Federaciones Deportivas Nacionales.

b) Ley N° 20.686, que crea el Ministerio del Deporte.

c) Ley N° 20.178, que Regula la relación laboral de los deportistas profesionales y trabajadores que desempeñan actividades conexas. (Se hace el alcance que esta ley modificó el Código del Trabajo agregando al Libro I, Título II un nuevo acápite [Capítulo VI] desde los artículos 152bis A hasta el artículo 152bis L, por tal motivo, esta normativa se estudia al amparo del Código Laboral y no separadamente).

d) Ley N° 20.019, que Regula las Sociedades Anónimas Deportivas Profesionales.

e) Ley N° 19.712, Ley del Deporte.

f) Ley N° 19.327, que Fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional.

g) Ley N° 18.356, que Establece normas sobre control de las artes marciales.

- h)** Decreto N° 225 de 2013, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Establece Reglamento de la Ley N° 19.327, que fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional.
- i)** Decreto N° 75 de 2006 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que aprueba el Reglamento sobre organizaciones deportivas profesionales.
- j)** Decreto N° 29 de 2012 de SEGEGOB, sobre el Reglamento del Programa de becas para deportistas de Alto Rendimiento del IND.
- k)** Decreto N° 139 de 2004 de SEGEGOB, que Aprueba Reglamento para la concesión de recintos e instalaciones que forman parte del patrimonio del Instituto Nacional de Deportes de Chile.
- l)** Decreto N° 43 de 2003 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que aprueba el Reglamento del subsidio para el deporte.
- m)** Decreto N° 101 de 2002 de la SEGEGOB, sobre Reglamento para la concesión del premio nacional del deporte de Chile creado por el artículo 79 de la Ley N° 19.712.
- n)** Decreto N° 59 de 2002 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que Aprueba el Reglamento de Organizaciones Deportivas.
- o)** Decreto N° 46 de 2001, de la SEGEGOB, sobre Reglamento del Fondo Nacional para el deporte y de las donaciones con fines deportivos sujetos a franquicia tributaria.
- p)** Decreto N° 396 de 2000 del Ministerio de Defensa, que Aprueba Reglamento relativo a los consejos provinciales y locales de deportes.
- q)** Decreto N° 87 de 1997 del Ministerio de Defensa, sobre Reglamento general de deportes náuticos.

- r) Decreto N° 545 de 1996 del Ministerio de Economía, que Reglamenta otorgamiento de licencias para realizar pesca deportiva.
- s) Decreto N° 361 de 1989 del Ministerio de Defensa, sobre Reglamento para la operación de globos cautivos, cometas, cohetes no tripulados y vehículos ultralivianos.
- t) Decreto N° 752 de 1982 del Ministerio de Defensa, sobre Reglamento de buceo para buzos profesionales y deroga Reglamento de buceo para buzos profesionales y deportivos particulares, aprobado por Decreto N° 302 de 2 de abril de 1996, del Ministerio de Defensa.
- u) Decreto N° 266 de 1977 del Ministerio de Defensa, que Crea Comisión Asesora de deportes aéreos y;
- v) Resolución Exenta N° 3801 de 2013, del Instituto Nacional de Deportes de Chile, que regula la realización de Controles Antidopaje.
- w) Resolución Exenta N° 459 de 2010 que Aprueba Instrucciones y Procedimientos sobre rendición de cuentas al Instituto Nacional de Deportes de Chile.

Ahora bien, la enumeración anterior no debe llevar a confusión, por cuanto, existen reglamentaciones relativas a las artes marciales (que no se rigen por la ley del deporte, sino por su norma especial, por no ser considerada deporte), deportes náuticos, buceo, deportes aéreos, entre otros, los cuales no constituyen una intromisión administrativa en la autonomía de las organizaciones deportivas que definen sus propias reglas de la disciplina deportiva respectiva. Estas prácticas de un modo u otro alteran el medio ambiente natural o requieren de ciertos licenciamientos especiales, de modo de garantizar la seguridad de los practicantes como del resto de la colectividad. En todo lo

demás, serán las propias entidades deportivas las que establecerán los lineamientos de la acción y competencia de la práctica deportiva en las diversas disciplinas.

2.4.4. Funciones públicas en el deporte

Una vez realizada la enumeración de las fuentes legales que regulan la actividad deportiva en nuestro país y previo al análisis de los organismos técnicos en materia deportiva, conviene ahora determinar las funciones que el Estado, a través de sus diversos organismos, se ha arrogado en materia deportiva.

2.4.4.1. Elaboración de programas de actividades y competiciones

Constituye una función pública que se enmarca dentro de la Política Nacional de Deporte, de acuerdo a los artículos 3° y 4° inciso 2° de la Ley del Deporte, la elaboración de programas de actividades y competiciones deportivas, actividad que será ejecutada por el Instituto Nacional de Deportes, pero en colaboración con las Asociaciones Deportivas Regionales, Federaciones Deportivas, Federaciones Deportivas Nacionales y Comité Olímpico de Chile, de acuerdo a los artículos 11 en relación con las letras e), f) del artículo 12, 40 K inciso final y 33 inciso 2°, respectivamente, todos de la Ley citada. Todo esto permite la facultad de tutela y coordinación de las competiciones deportivas por la Administración y el monopolio de la información de aquellos deportistas con proyecciones.

Las competencias o actividades deportivas, pueden clasificadas dependiendo de dos factores:

- Atendiendo al factor territorial en: internacionales, nacionales y regionales, clasificación que resulta importante por el ámbito de competencia de las organizaciones deportivas y;
- Atendiendo al sector del deporte donde se realiza, pudiendo ser: profesionales, aficionadas, escolares y universitarias, ordenación que permite ver dentro del marco general de la clasificación del asociacionismo deportivo, con cuál de ellas, dependiendo de su ámbito societal, el Instituto Nacional de Deportes de Chile colaborará en su planificación y desarrollo.

2.4.4.2. Medición de la Calidad de la Educación Física en la educación básica

El modelo deportivo nacional descansa en las categorías deportivas que se explicarán a continuación, siendo el formativo uno de los que reviste mayor interés para la Administración, el cual se materializa, en parte, en los planes educacionales que debe establecer el Ministerio de Educación, cartera que por mandato del artículo 5° inciso 4° de la Ley del Deporte y de la Ley N° 20.370, Ley General de Educación y la Ley N° 20.529 sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, deberá implementar un Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación Física y Deportiva, el cual es aplicado a los 8° Básicos, en consulta con el Ministerio del Deporte; iniciativa que busca medir la efectividad de los planes y programas de estudio de Educación Física, impartidos en los colegios, que

incluyen objetivos y contenidos de aprendizaje orientados a fomentar la práctica de actividad física y deportiva.

2.4.4.3. Control de dopaje y de la violencia en los Estadios con ocasión del fútbol profesional

Constituye una función pública, los controles de dopaje y de la violencia en los Estadios con ocasión del deporte profesional, estableciendo instrumentos de prevención y castigo contra el consumo de sustancias prohibidas o el uso de métodos ilegales destinados a aumentar artificialmente el rendimiento de los deportistas o modificar los resultados de las competencias, medidas que se enmarcan dentro de la “Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte”, aprobada por la Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, en París, el 19 de octubre de 2005, existiendo para tal efecto, una Comisión Nacional de Dopaje que depende del Ministerio del Deporte. La actuación de esta Comisión se encuentra reglamentada en el Título V de la Ley N° 19.712, asimismo, en función de las condiciones técnicas, se faculta a esta Comisión para exigir a los deportistas afiliados a Federaciones Deportivas Nacionales que reciban aportes públicos directos o indirectos del IND a someterse a control de dopaje (artículo 72 inciso 1° Ley del Deporte).

A su turno, existe una normativa especial (Ley N° 19.327 y Decreto N° 225 de 2013, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública) que contiene una reglamentación de origen preventivo y punitivo de la violencia en los espectáculos de fútbol

profesional en los estadios, que se encuentra a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad y de las respectivas Intendencias.

2.4.4.4. Instalaciones y equipamientos deportivos

El modelo seguido por nuestro país, induce a la planificación en la construcción de instalaciones deportivas que se financien, en todo o en parte, con fondos públicos, (artículo 12 letra h) y Título IV párrafo 2° Ley del Deporte) estableciéndose para ello un sistema concursable donde las Municipalidades podrán optar a financiamiento del IND en inversiones de infraestructura deportiva y, por otro, un subsidio para la adquisición, construcción y habilitación de recintos deportivos y para la adquisición de inmuebles destinados a la práctica del deporte y el funcionamiento de las organizaciones deportivas, de acuerdo a la reglamentación establecida en los artículos 51 a 54 de la Ley N° 19.712 y al Decreto N° 43 de 2003, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, sobre Reglamento del subsidio para el deporte, fijando requisitos y condiciones para ello, como la prohibición de enajenación salvo autorización del Instituto Nacional de Deportes.

2.4.4.5. Protección del deportista

La Ley del deporte en su artículo 12 inciso final, vincula al régimen de aseguramiento sanitario derivada de la práctica deportiva no profesional, específicamente en los relativo a la contratación de seguros por riesgos de accidentes, adquisición que se realiza bajo el procedimiento de licitación pública, de conformidad con las normas generales contenidas en la Ley N° 19.886, Ley de Compras y su Reglamento.

Asimismo, el Instituto Nacional de Deportes de Chile conserva la facultad de emitir un certificado para que los deportistas (también técnicos, jueces, árbitros y dirigentes designados por las instituciones competentes) que representen a nuestro país en eventos de carácter nacional, sudamericano, panamericano, mundial u olímpico, puedan acceder al permiso establecido en el artículo 74 de la Ley del Deporte y que se encuentran obligados a otorgar los empleadores del sector privado y público (en este último caso, con derecho a remuneración).

2.5. Organismos técnicos en materia deportiva

La obligación de promoción de la práctica deportiva establecida en el artículo 2° de la Ley del Deporte, alcanza a todo el aparato estatal, incluyendo con ello no sólo a todos los órganos de la Administración, sino también al legislativo, el cual podrá, de considerarlo oportuno, promulgar normas de rango legal o de rango inferior, de modo de cumplir el mandato constitucional. Sin perjuicio de ello, existen ciertos órganos públicos que tienen una función especial en materia deportiva, los cuales pasaré a exponer a continuación:

2.5.1. Institucionalidad deportiva

Por disponerlo diferentes normas tanto de orden constitucional como de rango inferior, son varios los órganos públicos encargados de intervenir en la materia en estudio, es por ello, que desde un punto de vista didáctico las enumeraré según la clasificación orgánica otorgada por la LOCBGAE en su artículo 21.

2.5.1.1. Ministerio de Educación

Esta cartera ministerial se encuentra a cargo de la elaboración y control de los planes y programas de estudio de la educación básica y media referentes al deporte, así como también en el marco curricular de enseñanza de la educación preescolar deberá considerar contenidos destinados a enseñar el valor e importancia del deporte, sus fundamentos y a motivar e incentivar su práctica y el ya mencionado Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación Física y Deportiva.

Si bien destaco ciertos avances que han existido sobre la materia en el último tiempo como lo es el aumento de las horas de clases de educación física y el cambio de enfoque²²⁴. Sobre el rol que actualmente ocupa esta cartera ministerial, considerando los innumerables beneficios que produce la actividad deportiva en la población, sería recomendable que el Ministerio de Educación se involucre en mayor medida con la práctica deportiva, reflexionando en este fenómeno como un elemento sustancial en el desarrollo integral de las personas y no como un deber de cumplir con una determinada cantidad de horas para cumplir con los mandatos legales, pudiendo elaborar políticas en conjunto con la institucionalidad deportiva como detección de talentos deportivos, becas, entre otras.

²²⁴ A contar del año 2013 esta asignatura tendrá tres ejes de trabajo: **1)** el desarrollo de las habilidades motrices de todos los estudiantes, **2)** potenciar la vida activa y saludable y **3)** un área de seguridad, juego limpio y liderazgo.

2.5.1.2. Ministerio del Deporte

Nuestro país en el año 2013 decidió acercarse a aquellos ordenamientos donde existe una rama del poder ejecutivo con rango ministerial en materia de deporte y abandonar la estructura existente hasta la época, en donde un órgano público descentralizado, se relacionaba con el Presidente de la República, a través del Ministerio Secretaria General de Gobierno.

A nivel latinoamericano y centroamericano, integrado por 19 países, incluyendo Chile, podemos señalar que, como lo demuestra la Tabla 6 sólo 11 países han seguido este modelo. Con este cuadro se quiere ejemplificar que, como lo señala Eduardo Gamero Casado, la eficiencia del sistema deportivo no parece estar en función del modelo organizativo adoptado, puesto que, una serie de países como México, Colombia y Cuba han logrado un enorme desarrollo en esta materia, el cual se encuentra liderado por organismos públicos de segunda jerarquía, mientras que otros como Brasil y Argentina, que también han tenido un extraordinario avance, han optado por estructuras ministeriales; concluyendo este autor que el rendimiento de la organización deportiva no depende tanto de su modelo organizativo sino de la eficiencia de sus gestores y del impulso político que le imprima la Administración²²⁵. A lo anterior debe sumarse que en el caso particular de nuestro país, llama la atención la existencia de un Ministerio con dedicación exclusiva al deporte, mientras que salvo contados casos, la tendencia consiste en unir esta materia con otras, como puede ser el Turismo, Juventud o Educación, máxime si se considera los aspectos

²²⁵ GAMERO CASADO, EDUARDO. Modelos Deportivos en Latinoamérica. En: CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte. Ob. cit. pp. 93-238.

geográficos y número poblacional de nuestro país que, a mi modo de entender el fenómeno deportivo, no justificarían la creación del Ministerio²²⁶.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley N° 20.686, el legislador le entrega al Ministerio del Deporte las siguientes atribuciones:

1. Proponer y evaluar la Política Nacional del Deporte y los planes generales en materia deportiva e informar periódicamente sobre sus avances y cumplimiento.
2. Formular programas y acciones destinadas al desarrollo de la actividad física y deportiva de la población. De igual forma, formular programas y acciones, con este mismo objeto, destinados al deporte de alto rendimiento.
3. Coordinar las acciones vinculadas al deporte que los Ministerios y los servicios públicos desarrollen en sus respectivos ámbitos de competencia, considerando las distintas perspectivas regionales y comunales en su implementación.
4. Informar al Ministerio de Educación la pertinencia de los planes y programas del sector de aprendizaje de Educación Física, Deportes y Recreación con el diseño de políticas

²²⁶ Este argumento se basa en gran medida, en la circunstancia que el proyecto de Ley que crea el Ministerio del Deporte fundamenta su creación, en la necesidad de una mayor agilidad en el envío de proyectos de ley en esta materia, situación que mejoraría con un Ministerio del Deporte que elaboraría directamente estas misivas, sin contar con la intervención de otra institucionalidad, como ocurría con el antiguo modelo organizativo. En efecto, si uno revisa los proyectos de ley enviados al Congreso desde la creación del Ministerio del Deporte (28 de Octubre de 2013) no ha habido mayor variación de la situación ocurrida con anterioridad, situación que se explicaría, en parte, por la circunstancia de no poseer un presupuesto propio, por cuanto, la Ley de Presupuestos para el Sector Público año 2014, no contiene una partida presupuestaria especial para esta cartera ministerial.

para el mejoramiento de la calidad de la formación para el deporte y de la práctica deportiva en el sistema educacional, en todos sus niveles.

5. Establecer mecanismos que promuevan la ejecución de programas de interés sectorial, con organizaciones públicas y privadas.
6. Estudiar y proponer al Presidente de la República iniciativas legales, reglamentarias y administrativas conducentes al fomento y desarrollo de la actividad deportiva y, en general, todo otro tipo de normas e iniciativas que tiendan a mejorar las bases del desarrollo de la educación física y del deporte.
7. Definir las estrategias para difundir los valores, ideales y conocimientos relativos a la actividad física y al deporte, y para el incentivo de su práctica permanente y sistemática en todos los sectores de la población.
8. Proponer las normas preventivas para la práctica del deporte, la prevención del dopaje y todas aquellas materias relativas a la salud física y mental de los deportistas, requiriendo su aprobación por parte del Ministerio de Salud.
9. Administrar un catastro de infraestructura deportiva a nivel nacional y regional, distinguiendo aquellas cuya construcción, reparación, mantención o administración se financie total o parcialmente con recursos públicos.
10. Informar al Ministerio de Desarrollo Social, a requerimiento de éste, si las iniciativas de inversión en infraestructura deportiva, sometidas a evaluación, son coherentes con la política nacional de infraestructura deportiva, y acerca de la disponibilidad de recintos para la práctica del deporte en el sector territorial de cada una de las referidas iniciativas.

- 11.** Participar en programas de cooperación internacional en materia deportiva y actuar como contraparte nacional en convenios y acuerdos bilaterales o multilaterales sobre dichas materias.
- 12.** Reconocer fundadamente para los programas de su sector y para todos los demás efectos legales, una actividad física como especialidad o modalidad deportiva.
- 13.** Proponer programas y planes tendientes a fomentar la práctica deportiva de personas en proceso de rehabilitación por drogadicción y alcoholismo en instituciones especializadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad en recintos penitenciarios y la población menor de edad considerada en situación de riesgo social que esté bajo el cuidado o protección de organismos dependientes del Ministerio de Justicia o de instituciones privadas de beneficencia.
- 14.** Ejecutar las acciones y ejercer las facultades que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que la ley le asigna, pudiendo al efecto celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado.
- 15.** Elaborar, ejecutar y difundir estudios y programas de investigación y metodología sobre las distintas modalidades deportivas y sobre la actividad física de la población y;
- 16.** Velar por el cumplimiento de las políticas sectoriales por parte del Instituto Nacional de Deportes de Chile, asignarle recursos y fiscalizar sus actividades.

El Ministerio del Deporte cuenta con un órgano colegiado, denominado Consejo Nacional, el cual estará integrado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 20.686, dando cabida a la mayor representación de personas del mundo deportivo, teniendo por función únicamente la de asesorar, absolver consultas y

elaborar informes e iniciativas a solicitud del Ministro del Deporte (artículo 7° de la citada norma), situación completamente diferente a la ocurrida con anterior a la entrada en vigencia de esta Ley, en donde, por un lado, este órgano colegiado pertenecía al Instituto Nacional de Deportes de Chile y, por otro, tenía por función básicamente la elaboración de las políticas de desarrollo, estudio y proposición de iniciativas legales, reglamentarias y administrativas conducentes al fomento y desarrollo de la actividad deportiva, según el antiguo párrafo 3° Título II de la Ley del Deporte.

2.5.1.3. Instituto Nacional de Deportes de Chile

La Ley N° 19.712, creó al Instituto Nacional de Deportes de Chile o IND o Instituto, institucionalidad que reemplazó la antigua DIGEDER (Dirección General de Deportes y Recreación) y, además, constituyendo a mi criterio un avance la circunstancia que la nueva institucionalidad deja de pertenecer al Ministerio de Defensa²²⁷, pasando a relacionarse con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, originalmente. El artículo 10 de dicho cuerpo dispositivo lo define como un servicio

²²⁷ Nuestra historia institucional deportiva ese limita a dos organismos, los cuales han dependido de diferentes Ministerios: **a)** Dirección de Información y Cultura que agrupó distintas instituciones públicas con competencia deportiva como la Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres (1939 – 1948) dependiente del Ministerio de Interior y **b)** Dirección General de Deportes y Recreación (1948 – 2001) dependiente del Ministerio de Defensa. Existen dos trabajos que se pueden destacar sobre la evolución de estos órganos públicos y el avance al modelo imperante en la actualidad lo constituyen los libros Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación: Las Políticas Estatales de Fomento al Deporte, de Cristián Muñoz Funck, editado por CHILEDEPORTES en el año 2001 e Historia del Departamento Chileno de Pilar Modiano de 1997, editado por DIGEDER.

público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se vinculará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Deporte, encontrándose afecto al Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en el Título VI de la Ley N° 19.882.

Hasta antes de la creación del Ministerio del Deporte, con ocasión de modificación introducida a la Ley N° 19.712 por la Ley N° 20.686, el Instituto Nacional de Deportes de Chile era el órgano encargado de proponer al Presidente de la República las políticas y planes generales de deporte, y coordinar con los demás servicios públicos la aplicación de esas políticas, conservando, con esta modificación su carácter de ente técnico operativo de las políticas públicas en materia deportiva, debiendo materializar estos planes mediante programas y acción de promoción de las distintas categorías de deporte que reconoce la ley, además del fomento de la construcción y desarrollo de la infraestructura deportiva del país.

Sus principales funciones se encuentran enumeradas en el artículo 12 de la Ley del Deporte y son las siguientes:

- a)** Ejecutar las políticas destinadas al desarrollo de la actividad física y el deporte en sus diversas modalidades, en coordinación con las organizaciones deportivas, las municipalidades y los demás organismos públicos y privados pertinentes.
- b)** Ejecutar las estrategias destinadas a difundir los valores, ideales y conocimientos relativos a la actividad física y al deporte, incentivando su práctica permanente y sistemática en todos los sectores de la población.

- c)** Proporcionar orientaciones técnicas y metodológicas a las personas y organizaciones que lo soliciten, para la formulación de estrategias, planes y proyectos de desarrollo deportivo, así como para el diseño de programas de actividades físicas y deportivas en sus diferentes modalidades.
- d)** Promover la constitución y desarrollo de clubes y demás organizaciones deportivas y mantener un registro nacional de ellos.
- e)** Impulsar el desarrollo de los sistemas de entrenamiento y fomento del alto rendimiento deportivo, pudiendo para este efecto integrar y participar en la formación de corporaciones privadas, o incorporarse a las ya formadas.
- f)** Actuar como unidad técnica mandataria de otros organismos públicos en la construcción de recintos e instalaciones deportivos, funciones todas que deberán cumplirse en los términos establecidos en el artículo 16 de la ley N° 18.091. Le corresponderá, asimismo, fomentar la modernización y el desarrollo de la infraestructura deportiva nacional, así como la gestión eficiente de la capacidad instalada.
- g)** Administrar los recintos e instalaciones que formen parte de su patrimonio, pudiendo encargar la gestión del todo o parte de ellos a las municipalidades o a personas naturales o a personas jurídicas de derecho público o privado a través de convenios o concesiones en los que deberá establecerse y asegurarse el cumplimiento de los fines de la institución y el debido resguardo de su patrimonio.
- h)** Transferir recursos en dinero, bienes o servicios para la realización de proyectos relativos a la difusión, fomento y desarrollo de las modalidades deportivas que establece esta ley.
- i)** Financiar o contribuir al financiamiento de becas a deportistas, profesionales de la educación física y del deporte y dirigentes de organizaciones deportivas, para su

capacitación, perfeccionamiento y especialización, en la forma que determine el Reglamento.

- j)** Vincularse con organismos nacionales y, en general, toda institución o persona cuyos objetivos se relacionen con los asuntos de su competencia y celebrar con ellos convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.
- k)** Instituir, en favor de deportistas o ex deportistas y de dirigentes o ex dirigentes deportivos nacionales, que tengan o hayan tenido destacada participación regional, nacional o internacional, según determine el reglamento respectivo, premios que podrán consistir en estímulos en dinero, con cargo al presupuesto del Instituto.
- l)** Financiar o contribuir a financiar, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias, los gastos de traslado y mantención de delegaciones de las federaciones nacionales y del Comité Olímpico de Chile que deban concurrir a participar, en representación del país, en competencias deportivas internacionales realizadas dentro y fuera del país.
- m)** Ejecutar las acciones y ejercer las facultades que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que la ley le asigna, pudiendo al efecto celebrar convenios con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado.
- n)** Participar, a través de acciones deportivas, en la realización de programas de seguridad ciudadana desarrollados por los organismos de la Administración del Estado.
- o)** Calificar los fines deportivos de los proyectos a que se refiere el artículo 62.
- p)** Asesorar a las organizaciones deportivas de menores recursos, en la elaboración de los proyectos que se postulen al Fondo Nacional para el Fomento del Deporte y;
- q)** El Instituto podrá, asimismo, destinar recursos para financiar seguros por riesgos de accidentes, sufridos con motivo de la práctica deportiva no profesional.

2.5.1.4. Municipalidades

Las Municipalidades como entidad local participan en forma activa en la gestión deportiva pública, así, ya en sus primeros artículos la LOCM (artículo 4°) prescribe que las Municipalidades en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el deporte, para ello, cuenta con una unidad encargada del desarrollo comunitario que tendrá como funciones específicas, entre otras, proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con el deporte y recreación.

Asimismo, otra herramienta con la cual pueden cumplir con este mandato lo constituyen las Corporaciones Municipales para el fomento del deporte, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 de la CPR, las que tienen por objeto la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. Para ello, el IND posee un programa especial denominado “Programa Corporaciones Municipales de Deporte”, cuyo propósito consiste en la creación de una nueva institucionalidad y política deportiva comunal que fomenten el asociacionismo, el desarrollo y la sustentabilidad de la actividad deportiva en general. A su turno, las Municipalidades también podrán postular a proyectos de inversión en infraestructura deportiva, financiados y convocados por el Instituto.

2.5.2. Organizaciones deportivas

Tal vez uno de los fenómenos humanos donde mayor espacio y desarrollo ha ocupado el asociacionismo es el deporte, en tal sentido y como fue expuesto precedentemente, de estos grupos emanan normativas de ordenación del deporte, es por ello que estas formas deben ser incorporadas al estudio de los organismos técnicos deportivos, si bien no pertenecen al organigrama estatal, es precisamente en ellas, donde puede visualizarse la mayor intromisión pública, por cuanto, la Administración dispone su forma de constitución y disolución, tipos, registro, financiamiento público, entre otras materias.

En términos generales, podemos decir que son estructuras asociativas privadas que integran personas físicas o jurídicas y tienen por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas, la práctica de las mismas por los asociados y/o la participación en actividades y competiciones deportivas. El artículo 32 de la Ley del Deporte en relación con el artículo 3° del Reglamento de Organizaciones Deportivas, contenido en Decreto N° 59 de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, establece una clasificación de las organizaciones deportivas, la que, para efectos didácticos agruparé en la siguiente:

- a) Asociaciones deportivas de base, conformada por entidades cuyo objetivo radica en la promoción de alguna modalidad deportiva, su práctica por sus asociados, o la participación en actividades y competencias deportivas. Dentro de este tipo

encontramos al Club Deportivo y a las Corporaciones y Fundaciones con fines deportivo.

- b) Asociaciones deportivas de segundo grado, correspondiendo a aquellas formas que reúnen a asociaciones deportivas de base o a otras modalidades, cuya finalidad estriba en la organización deportiva en un determinado ámbito territorial, sea local, regional, nacional o internacional. Bajo esta forma se incluyen la liga deportiva, asociación deportiva local, Consejo local de deportes, Asociación deportiva regional, Federación deportiva, Federación Deportiva Nacional, Confederación deportiva y Comité Olímpico de Chile.

Además de las organizaciones deportivas que regula la Ley del Deporte y el Reglamento de Organizaciones Deportivas, también deben ser consideradas como entidades deportivas a las organizaciones deportivas profesionales que tienen una reglamentación especial contenida en la Ley N° 20.019 y su Reglamento, establecido en el Decreto N° 75 de 2006, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, normas legales que las definen como aquellas constituidas en conformidad a esta ley, que tengan por objeto organizar, producir, comercializar y participar en espectáculos deportivos y que se encuentren incorporadas en el registro de organizaciones deportivas profesionales, además estas organizaciones tendrán por característica que sus jugadores sean remunerados y se encuentren sujetos a contratos de trabajo de deportistas profesionales. Entre las particulares de esta forma de asociacionismo se encuentra el hecho de estar sometidas a la fiscalización y supervigilancia de la Superintendencia de Valores y Seguros, respecto de su presupuesto, estados financieros y balances y a la del Instituto Nacional de Deportes de Chile en lo

referente a la incorporación, eliminación y permanencia de éstas en el registro de organizaciones deportivas profesionales.

De las líneas anteriores, propondré un esquema organizativo de las entidades de deporte aficionado en nuestro país, esquema contenido en la Tabla 7.

Lo interesante de nuestro modelo radica en la circunstancia que, salvo lo que se expondrá a propósito de las Federaciones Deportivas Nacionales, la Ley del Deporte configura el principio de libre elección del modo de constitución de las entidades deportivas privadas, pudiendo optar por seguir los trámites y requisitos de la propia Ley del Deporte, o bien constituirse conforme a otros cuerpos legales (Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, Decreto N° 58 de 1997 del Ministerio del Interior, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y Decreto N° 110 de 1979 del Ministerio de Justicia, que Aprueba Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a Corporaciones y Fundaciones), debiendo, posteriormente, adecuar sus estatutos a la Ley del Deporte si desean acogerse a los beneficios de esta ley, por disponerlo así el artículo 39 inciso 2° de la Ley N° 19.712.

En el mismo orden de ideas, el artículo 3° inciso final de la Ley del Deporte contiene otra norma rectora del modelo imperante en nuestro país, esto es, que la política nacional del deporte deberá velar por la autonomía de las organizaciones deportivas y la libertad de asociación, fundada en los principios de descentralización y de acción subsidiaria del Estado. Todas disposiciones que demuestran que nuestro sistema descansa

en la iniciativa particular; es por ello que el artículo 37 de la referida normativa prescribe que las entidades privadas deportivas, para constituirse, sólo requieren de la realización de una asamblea, cuyos estatutos deberán ser depositados en la Dirección Regional del Instituto del domicilio de la organización y el acta de constitución, sólo para efectos de su incorporación en el Registro de Organizaciones Deportivas que lleva el IND para tales efectos. Pudiendo la institucionalidad deportiva del IND objetar la constitución de la organización si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos legales, debiendo la organización deportiva subsanar las observaciones efectuadas dentro del plazo de treinta días contados desde su notificación, si así no lo hiciere, la personalidad jurídica caducará por el solo ministerio de la ley, todo de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 38 de la Ley del Deporte.

Una vez constituidas las entidades deportivas, el IND podrá ejercer sobre ellas la supervigilancia con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y exigencias de la Ley del Deporte y, la fiscalización sobre el uso y destino de los recursos que le transfiera o aporte (artículo 14 de la citada Ley).

Por último nuestro modelo no establece el principio de monopolio de gestión deportiva, en virtud del cual en términos generales, solamente se reconoce una federación por cada modalidad deportiva, como ocurre en otras legislaciones, camino que a mi modo de ver resulta del todo acertado, por cuanto, este tipo de cláusulas viene a ser contraria al derecho fundamental de asociación en su aspecto positivo.

2.5.2.1. Formas de financiamiento de la actividad deportiva

Bajo nuestro modelo, la principal forma de financiamiento de la actividad deportiva en nuestro país consiste en la forma de estímulo o fomento, las que buscan apoyar financieramente a las organizaciones deportivas y a los deportistas o ex deportistas, a través de diferentes vías, con cargo al erario fiscal. La Ley del Deporte contiene los siguientes mecanismos: a) Fondo Nacional del Fomento para el Deporte, b) Fondo de Infraestructura Deportiva, c) Subsidio para el Deporte, d) Concesiones, e) Donaciones con fines deportivos, que se encuentran sujetas a franquicias tributarias, f) Becas a deportistas y ex deportistas y g) Premio Nacional de Deporte.

A su vez, tanto la Ley del Deporte como el Reglamento de Organizaciones Deportivas, contiene la posibilidad de financiamiento privado, consistente básicamente en dos formas, las cuotas ordinarias y extraordinarias cuyo monto debe ser fijado en los respectivos estatutos (artículos 10 letra h) y 13 del Reglamento y 39 letra g) de la Ley) y, la organización de competencias deportivas por las cuales podrán cobrar entradas.

Comentario aparte merece el proyecto ADO Chile (ADO significa Asociación de Deportes Olímpicos), por cuanto consiste en un plan que se basa en la alianza público privada cuyo objetivo es el desarrollo del deporte federado de nuestro país, a través del aporte económico del Estado (representado por el Instituto Nacional de Deportes de Chile), las organizaciones deportivas (COCH y Federaciones Deportivas) y empresas. El dinero recaudado estará destinado al apoyo técnico y financiero de los deportistas, la contratación de entrenadores de alto nivel y la realización en Chile de competencias

internacionales. Sólo podrán ser beneficiarios de este proyecto, aquellos deportistas de alto nivel que sean propuestos por las respectivas federaciones, después de un proceso de selección a cargo de una comisión técnica; deportistas que, en todo caso, al ser beneficiados tendrán ciertas obligaciones como cumplir con una pauta anual de competencias y representar a las marcas auspiciadoras.

CAPÍTULO 3

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DEPORTE

3.1. Clasificación del deporte desde el punto de vista de la intervención del Estado

Sobre esta materia, en doctrina existe una infinidad de clasificaciones, sin embargo, en lo que respecta al presente estudio, se seguirá aquella que refleja los intereses estatales y que es recogida, utilizando una terminología diferente, por nuestra Ley del Deporte complementada por la Ley de Sociedades Anónimas Deportivas y sus respectivos reglamentos²²⁸. Esta clasificación enumera distintos tipos de deportes a partir de las diversas reglas y normas jurídicas que estructuran el sistema y métodos de práctica imperantes en la práctica deportiva, las que se diferencian unas de otras por el tipo de intervención pública que las afecta.

3.1.1. Deporte Aficionado²²⁹

Es aquel deporte que se practica desinteresadamente sin retribución económica. Los Poderes Públicos lo incorporan fuertemente en sus planes de

²²⁸ Para ver otras clasificaciones, REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 165 y siguientes y BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 34 y 35.

²²⁹ Se hace el alcance que nuestra Ley del Deporte no utiliza este término, sin embargo, para efectos didácticos he decidido fusionar en una sola categoría los tipos de deporte referidos en los artículos 4° letras a) y b), 5° y 6° de la Ley N° 19.712, por cuanto, obedecen a los mismos patrones, como la colaboración permanente en elaboración de programas y su implementación, entre la institucionalidad deportiva y otros servicios públicos.

modo de obtener beneficios adicionales a la práctica del deporte como mejora en la salud de la población, prevención del consumo de elementos dañinos para la salud como el tabaco, droga y alcohol, rehabilitación de la drogadicción, reinserción social, estímulo al sometimiento de una disciplina, entre otros, razón que lleva a concluir que, si se analizan los programas gubernamentales, su promoción no se encuentra limitada solamente al accionar del Instituto Nacional de Deportes de Chile, sino también es incluido dentro de planes de otros Servicios Públicos como Ministerios de Salud Educación y del Interior y Municipalidades, órganos públicos que actúan en colaboración con la institucionalidad especializada en deporte²³⁰. Por

²³⁰ Algunos ejemplos que dan la cuenta de la transversalidad de los programas de índole deportivo en esta categoría y que son efectuados por una variedad de estamentos públicos, lo constituyen las siguientes iniciativas:

- a. **Programa de Corporaciones Municipales de Deporte:** Si bien su financiamiento proviene del presupuesto del IND, éstos son administrados por el municipio beneficiado (contabilizándose, en la actualidad a más de 100 Municipalidades de todo el país). El Programa busca que estas corporaciones (entidades de derecho privado, con patrimonio propio, constituidas al amparo del D.S. N° 110 de 1979, del Ministerio de Justicia), se constituyan en una nueva institucionalidad deportiva a nivel comunal, orientada a ordenar la oferta deportiva y recreacional para la poblaciones comunales, fortaleciendo el asociacionismo de las organizaciones e instituciones a nivel local en torno al fortalecimiento de las prácticas deportivas y de recreación de la población. INFORME FINAL DE EVALUACIÓN programa corporaciones municipales de deporte, 2009. Ministerio Secretaría General de Gobierno - Instituto Nacional de Deportes de Chile [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/574/articles-49588_doc_pdf.pdf> [Consulta: 12 mayo 2014].
- b. **SIMCE de educación física:** Evalúa el logro de los objetivos de aprendizaje y el currículo vigente, aplicado, en este caso, a evaluaciones en la asignatura de educación física a los estudiantes del país que cursan 8° básico. Como ya se expuso, el artículo 5° de la Ley del Deporte, encomienda al Ministerio de Educación esta evaluación, la que se deberá realizar en consulta con el Ministerio de Deportes. Esta evaluación se relaciona con los programas permanentes de educación física que se

otra parte si uno revisa la política pública del IND, esta categoría cuenta con un mayor número de iniciativas versus otras categorías como el deporte de alto rendimiento²³¹.

Mirando esta categoría desde la óptica de las intervenciones públicas, el actuar de la Administración básicamente se reduce a técnicas de fomento, con su

imparten en los colegios de nuestro país, en todos los niveles, asignatura que promueve la actividad física y un estilo de vida saludable, para lo cual los estudiantes deben ser orientados a realizar actividad física y participar en actividades que desarrollen su salud, flexibilidad, fuerza muscular y resistencia. INFORME DE RESULTADOS SIMCE Educación Física 8° Básico 2012, para Docentes y Directivos. Ob. cit.

c. Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado):

Depende de Gendarmería de Chile, correspondiendo a una oferta programática dirigida a personas que se encuentran cumpliendo una pena de privación de libertad en recintos penitenciarios, el cual se compone de 5 factores, uno de ellos consistente en Deporte, recreación y/o educación, el que dispone de actividades realizadas por internos/as en el ámbito de la recreación y ocupación del tiempo libre, incluye campeonatos, muestras, actividades esporádicas, entre otras. INFORME FINAL de evaluación programas de rehabilitación y reinserción social. 2012. Ministerio de Justicia - Gendarmería de Chile. [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89687_doc_pdf.pdf> [Consulta: 12 mayo 2014].

²³¹ Los programas del deporte recreativo que ejecuta el IND son 16, en comparación con los programas del alto rendimiento que son 7, lo que demuestra claramente la masividad que representa el primero, en relación con la especificidad del segundo. Los programas que contempla el Instituto dentro de la categoría de deporte recreativo son: Mujer y Deportes, Escuelas de Fútbol, Escuelas Deportivas, Jóvenes en Movimiento, Parques Públicos, Adultos Mayores en Movimiento, Deporte en tu calle, Recintos Nuestros, Recintos Militares, Senderismo, Liga Penitenciaria IND, Programas de Verano, Deporte en tu Calle, Encuentros Deportivos de Verano, Hijos de Madres Temporeras y Seguridad en el Agua. Información sobre estos programas se encuentran disponibles en <<http://www.ind.cl/deporte-masivo/deporte-recreativo/Paginas/Inicio.aspx>> [Consulta: 12 de mayo 2014].

consecuente regulación (policía), por tratarse de recursos públicos, pero igualmente, aunque en forma muy disminuida encontramos presente al servicio público que busca asegurar los medios para la realización de esta práctica deportiva, como lo son la creación y mantenimiento de instalaciones deportivas. Esta clase de deporte puede ser clasificada desde dos puntos de vista:

a. Punto de vista colaborativo:

- **Sin colaboración con una organización deportiva:** es aquel dirigido principalmente a la población común que ejercita en forma lúdica y espontáneamente, sin organización alguna, se lo identifica con denominaciones como “deporte de masas” o “deporte para todos”. Debido a esta característica, la acción estatal se dirige directamente a los beneficiarios sin intermediación de asociaciones deportivas, como ocurre por ejemplo con el Programa Recintos Militares, donde el Instituto Nacional de Deportes en concierto con el Ministerio de Defensa entregan a jóvenes los conocimientos de determinadas artes marciales como el yudo, taekwondo, entre otras, para después implementar su práctica entre los mismos jóvenes.

- **Con colaboración de una organización deportiva:** el asociacionismo deportivo permite el desarrollo de la disciplina deportiva respectiva bajo las reglas que la sujeta, por esta razón, la Administración utiliza como colaboradores de las políticas públicas a las organizaciones deportivas, como sucede, por ejemplo con el programa Escuelas de Fútbol que involucra la colaboración de la Asociación Nacional de Fútbol Amateur, Asociación de Fútbol Rural y el Sindicato de

Futbolistas Profesionales, que realizan escuelas de futbol en niños donde generalmente el aparato estatal no cuenta con la infraestructura material y humana necesaria para implementar este programa, como sucede con las comunas de Tierra Amarilla, Huara, Colchane, Pica, entre otras localidades cuya población juvenil es beneficiada con esta política pública. Entonces, los Poderes Públicos recurren a las organizaciones deportivas utilizando la actividad promocional, básicamente por medio de la transferencia de recursos, correspondiendo la fiscalización del correcto uso de los mismos al órgano público que transfiere los fondos.

b. Punto de vista de la orientación:

- **Deporte formativo:** En los niveles preescolar, escolar y universitario, se aplican procesos de enseñanza cuyo objetivo es el desarrollo en las personas de aptitudes, habilidades y destrezas necesarias para la práctica de los distintos deportes; el conocimiento de los fundamentos éticos, técnicos y reglamentarios de las especialidades deportivas, y la práctica sistemática y permanente de actividades deportivas para niños, jóvenes y adultos. (Artículo 5° Ley del Deporte).

- **Deporte recreativo:** Corresponde a actividades físicas efectuadas en el tiempo libre, con exigencias al alcance de toda persona, de acuerdo a su estado físico y a su edad, y practicadas según reglas de las especialidades deportivas o establecidas de común acuerdo por los participantes, con el fin de propender a mejorar la calidad de vida y la salud de la población, así como fomentar la convivencia familiar y social, rehabilitación y prevención de la drogadicción a

través del deporte, contribución técnica y financieramente al diseño y ejecución de actividades deportivas, insertas en los programas de seguridad ciudadana que se impulsen a nivel local, regional o nacional (artículo 6° Ley del Deporte). Materialización de esta categoría constituyen por ejemplo los programas Senderismo, y Liga Penitenciaria IND, ambos ejecutados por la institucionalidad deportiva.

3.1.2. Deporte de competición

Consiste en las prácticas sistemáticas de especialidades deportivas, sujetas a normas y con programación y calendarios de competencias y eventos. (Artículo 7° Ley del Deporte)²³². A pesar que el IND posee la facultad de elaborar los programas de actividades y competiciones deportivas, no posee la potestad de calendarizar las competencias deportivas, por cuanto, la legislación deportiva se ampara en los grupos intermedios para el desarrollo de esta categoría deportiva, específicamente en las siguientes entidades deportivas privadas:

²³² Según aparece en la página web del Instituto Nacional de Deportes, link <<http://www.ind.cl/deporte-masivo/deporte-recreativo/Paginas/Inicio.aspx>> [Consulta: 18 de mayo de 2014], los programas relativos al deporte de competición que administra esta institución son: **1)** Juegos Deportivos Escolares, **2)** Encuentros Deportivos Escolares, **3)** Liga Educación Superior, **4)** Juegos Sudamericanos Escolares y **5)** Juegos de Integración Andina, todos programas que se desarrollan a temprana edad del deportista y que busca su desarrollo competitivo mediante competencias realizadas a nivel nacional y sudamericano.

- La Asociación deportiva regional, por aplicación del artículo 32 letra e) de la Ley del Deporte, es la encargada de la organización de competencias regionales y nacionales, además de la difusión de la correspondiente especialidad o modalidad deportiva.
- La letra f) del citado artículo entrega a la Federación deportiva, entre otras, la organización de la participación de sus deportistas en competencias nacionales e internacionales, en conformidad a la Ley del Deporte.
- A las Federaciones Deportivas Nacionales le corresponde la presentación al IND de los programas, proyectos y actividades que se refieran a la participación de sus delegaciones en eventos internacionales o la realización en Chile de competencias internacionales, según lo dispone el inciso final del artículo 40 K de la Ley del Deporte, además de la formación de las delegaciones de deportistas que representarán al país en las competencias internacionales (artículo 40 D) y, finalmente
- Corresponderá al Comité Olímpico de Chile organizar la participación de los deportistas chilenos en los Juegos Olímpicos, Panamericanos, Sudamericanos y en otras competencias multideportivas internacionales patrocinadas por el Comité Olímpico Internacional, según lo establece el artículo 33 de la citada Ley.

Desde la óptica de la intervención estatal en esta actividad, la Administración incentiva este tipo de acción particular mediante su estímulo y promoción, para ello la legislación deportiva utiliza varias herramientas consistentes en:

- Una subvención deportiva, denominada por el legislador Fondo Nacional para el Fomento Deportivo, ocupando la modalidad de concurso público y asignación directa, según sea el caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 43 letra c) de la Ley del Deporte.
- Técnica de fomento económico consistente en una beca a deportistas, profesionales de la educación física y del deporte y dirigentes de organizaciones deportivas, para su capacitación, perfeccionamiento y especialización, según el artículo 12 letra l) de la Ley del Deporte, en relación con las disposiciones contenidas en el del Decreto N° 29 de 2012, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que Aprueba nuevo Reglamento del programa de becas para deportistas de Alto Rendimiento del IND.

3.1.3. Deporte de Alto Rendimiento y de proyección internacional

Es aquel que implica una práctica sistemática y de alta exigencia en la respectiva especialidad deportiva. En este sentido, sólo son considerados deportistas de alto rendimiento aquéllos que cumplan con las exigencias técnicas establecidas por el Instituto Nacional de Deportes de Chile con el COCH y la Federación Deportiva Nacional respectiva, que se encuentre afiliada a este último y, especialmente, quienes integren las selecciones nacionales de cada federación (artículo 8° Ley del Deporte)²³³. La Ley del ramo, se detiene en esta clase de deporte, catalogado como de interés para el Estado, por cuanto

²³³ Según aparece en la página web del Instituto Nacional de Deportes, link <<http://www.ind.cl/alto-rendimiento/Pages/Alto-Rendimiento.aspx>> [Consulta: 21 mayo 2014], los programas relativos a esta categoría deportiva son: **a)** Plan Olímpico, **b)** Beca Proddar, **c)** Premio por Logro Deportivo, **d)** Premio Nacional del Deporte, **e)** CAR, **f)** Comisión Antidopaje y **g)** Seguro para Deportistas.

contiene exigencias técnicas y científicas específicas, por su función representativa de Chile en las pruebas o competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, reglas que podemos resumir en las siguientes:

- a.** El Instituto Nacional de Deportes de Chile desarrollará, con las Federaciones Deportivas Nacionales, el Programa Nacional de Deporte de Alto Rendimiento, destinado a elevar el nivel y la proyección internacional del deporte nacional. Dicho Programa contemplará, entre otras, las siguientes acciones:
 - Detección, selección y desarrollo de personas dotadas de talentos deportivos, en todos los niveles, desde la educación básica;
 - Formación y perfeccionamiento de técnicos, entrenadores, jueces, administradores deportivos y profesionales ligados a la ciencia del deporte;
 - La creación y desarrollo de centros de entrenamiento para el alto rendimiento deportivo de nivel nacional y regional y;
 - Autoriza al IND para que participe en la constitución, administración y desarrollo de Corporaciones para el Alto Rendimiento Deportivo o podrá integrarse a las ya formadas.

- b.** Los controles antidoping permanentes a que se encuentran sujetos estos deportistas y aquellos deportistas afiliados a Federaciones Deportivas Nacionales que reciban aportes directos o indirectos, a través del financiamiento que el Instituto entregue al sector del deporte federado (artículo 72 de la Ley del Deporte, en relación con el artículo 44 del Decreto N° 29 de 2012, del Ministerio Secretaría General de Gobierno). En efecto, el artículo 70 de la Ley del Deporte dispone que

bajo la dependencia del Ministerio del Deporte, la Comisión Nacional de Control de Dopaje, la cual se encuentra integrada por un representante de dicha cartera ministerial, designado por el Ministro del Deporte, que la presidirá; un representante del Ministro de Salud, designado por éste; un representante del Comité Olímpico de Chile, designado por el Plenario de Federaciones, y un representante de la Sociedad Chilena de Medicina Deportiva, designado por ésta.

Las funciones de esta comisión son, entre otros:

- Divulgar información sobre métodos reglamentarios y modalidades de control del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos;
- Elaborar el listado oficial de sustancias y métodos prohibidos para los entrenamientos y competencias deportivas e informarlo, en concordancia con lo dispuesto al efecto por el Comité Olímpico Internacional y la Agencia Mundial Antidopaje;
- Establecer las competencias deportivas oficiales, tanto de carácter nacional como las internacionales que se realicen en el país, en las cuales será obligatorio el control de dopaje, siempre que ellas cuenten con el patrocinio o apoyo financiero del Instituto;
- Impartir o auspiciar talleres, cursos o seminarios para profesionales, especialistas, técnicos, deportistas y dirigentes, con el fin de actualizar tanto el conocimiento de las sustancias prohibidas como divulgar las nuevas metodologías aplicables al control de dopaje, y
- Elaborar el reglamento que regule la realización de controles de dopaje, el cual se formalizará mediante resolución del Ministro del Deporte.

c. Según el artículo 47 del Reglamento del PRODDAR existen una serie de causales de exclusión de dicho programa y suspensión de sus beneficios, en caso que los deportistas incurran en alguna de las siguientes causales:

- No presentación del Plan de Entrenamiento dentro de la tercera semana del mes de enero de cada año;
- No comunicar al Instituto, dentro del plazo de 5 días de la ocurrencia del hecho, las circunstancias que afecten el normal desarrollo del proceso de entrenamiento o la participación del deportista en competencias;
- Percibir conjuntamente con el PRODDAR otro incentivo económico como técnico o preparador físico de si mismo u otros deportistas admitidos en el mismo Programa, o realizar actividades relacionadas con el deporte, tales como monitor deportivo de su propia Federación u otra organización, o entrenador de las categorías inferiores, o bien, el ser miembro o integrante de algún directorio de Federación u organización menor, personal administrativo y/o mantener vínculos contractuales de cualquier naturaleza con Federaciones deportivas, salvo aquellos estrictamente relacionados con la práctica del deporte y;
- Toda infracción de norma antidopaje, establecida en el Reglamento de control de dopaje o arrojar un resultado analítico adverso en materia de control de dopaje.

Para hacer efectiva estas iniciativas, la Administración por intermedio de la institucionalidad deportiva se vale de diferentes formas de intervención específica, las que se pueden sintetizar en las siguientes:

1. Servicio público: Como fue señalado, el IND elaboró diferentes programas para el desarrollo e implementación de un modelo de alto rendimiento que contribuya a mejorar cualitativa y cuantitativamente el posicionamiento internacional del deporte chileno, en este sentido los programas que cuentan con lineamientos identificadores de esta forma intervención son:

- Plan Olímpico: Donde el IND a través de una alianza estratégica con el COCH y ADO Chile desarrollará y exigirá a las Federaciones Deportivas Nacionales programas de formación y desarrollo de deportistas de alto rendimiento a largo plazo, que contengan los proyectos y las acciones concretas para la proyección internacional.
- El Centro de Alto Rendimiento es un complejo deportivo diseñado para asistir en forma integral a deportistas de elite, con modernas técnicas de apoyo al entrenamiento, que consideran variables físicas, técnico-científicas, deportivas, psicológicas y sociales. Para ello cuenta con infraestructura deportiva adecuada como el Gimnasio Polideportivo y una Residencia Deportiva.
- Seguro para deportistas, contratando a un particular especializado en la materia, el Instituto busca ofrecer asistencia médica a los deportistas, cada vez que sufran accidentes durante la práctica o competencia deportiva.

2. Fomento: La Administración utiliza el estímulo económicos y/o psicológicos para que los particulares se sientan interesados en ser deportistas de alto rendimiento, por esta razón elaboró los siguientes planes:

- Beca PRODDAR, por la cual los deportistas que pertenezcan a una Federación afiliada al Comité Olímpico de Chile y que logren una medalla de acuerdo a lo descrito en el artículo 3° del Reglamento del Programa de Becas para Deportistas de Alto Rendimiento del Instituto Nacional del Deporte, contenido en Decreto N° 29 de 2012, del Ministerio Secretaría de Gobierno.
- Premio por logro deportivo, el IND entregará a deportistas o ex deportistas y a dirigentes o ex dirigentes que hayan tenido una destacada participación en el ámbito nacional o internacional, premios que podrán consistir en estímulos económico o galardones, según corresponda.
- Premio Nacional de deporte, consistente en un galardón que otorga anualmente el Estado de Chile al deportista o equipo de deportistas chilenos, que en el año calendario anterior, se hayan distinguido por sus resultados competitivos o por su trayectoria destacada y ejemplar para la juventud del país.

3. Policía administrativa: Cada una de las formas antes señaladas han sido reglamentadas, para lo cual, resumidamente, los Poderes Públicos han recurrido a las siguientes técnicas de policía administrativa:

- Regulación de la forma de acceso y mantenimiento de la categoría de deportista de alto rendimiento y de cada uno de los premios y becas indicadas precedentemente, mediante Decretos emanados del poder ejecutivo.
- Obligaciones y prohibiciones por parte de los deportistas de esta categoría a los cuales se les impone una determinada conducta, como sucede con la obtención de ciertas metas deportivas y el sometimiento a ciertos controles antidoping.
- Sanciones relativas a la expulsión del programa de becas, en caso de incurrir en alguna de las conductas ilícitas establecidas tanto en el Decreto N° 29 de 2012, del Ministerio General de Gobierno como el Reglamento que regula la realización de controles de dopaje, contenido en Resolución Exenta N° 3801 de 2013, del Instituto Nacional de Deportes de Chile.

3.1.4. Deporte profesional

El legislador decidió separar la actividad deportiva desarrollada por aficionados del deporte-espectáculo o profesional (hoy limitada al fútbol y al basquetbol), para ello en el año 2005 dictó la Ley N° 20.019 por la cual se regulan las Sociedades Anónimas Deportivas Profesionales y posteriormente dispuso su Reglamento contenido en Decreto N° 75 de 2006, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Básicamente esta idea identificadora surge porque existen deportes capaces de despertar emociones en aquellos que lo presencian, hasta el punto de concitar auténticas masas de aficionados

dispuestos a acceder, mediante precio, a su contemplación²³⁴. Por esta razón a la Administración le interesa esta categoría, de modo de regular y evitar riesgos producto de las concentraciones humanas que produce este tipo de deporte, asimismo como reglamentar una actividad que resulta en un negocio o industria que tiene como objeto mercantil al deporte²³⁵. A su turno, considerando que una de sus características principales consiste en ser una actividad remunerada y encontrarse los deportistas sujetos a normas específicas del contrato de trabajo, es por ello que en el año 2007 se introdujo un Capítulo especial al Libro I, Título II del Código del Trabajo mediante la modificación agregada por la Ley N° 20.178. De esta modificación, oportuno resulta rescatar alguna de las definiciones aportadas por el artículo 152bis B del Código del Trabajo:

- a.** Deportista profesional, es toda persona natural que, en virtud de un contrato de trabajo, se dedica a la práctica de un deporte, bajo dependencia y subordinación de una entidad deportiva, recibiendo por ello una remuneración.
- b.** Trabajador que desempeña actividades conexas, es aquel que en forma remunerada ejerce como entrenador, auxiliar técnico, o cualquier otra calidad directamente vinculada a la práctica del deporte profesional.
- c.** Entidad deportiva, es la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de un deportista profesional, o de un trabajador que desempeña actividades conexas, en virtud de un contrato de trabajo.
- d.** Entidad superior de la respectiva disciplina deportiva chilena, son aquellas entidades que organizan las competencias deportivas profesionales de carácter internacional, nacional, regional o local.

²³⁴ CAZORLA PRIETO. Deporte y Estado, citado por REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. 172p.

²³⁵ REAL FERRER, GABRIEL. Ob. cit. pp. 172-173.

Asimismo, el legislador entiende que la participación de estas clase de organizaciones deportivas con fines pecuniarios, le da el carácter de profesional a estos espectáculos, situación relevante desde el punto de vista de la regulación de esta actividad, si se considera que sólo será aplicable la Ley de violencia en los Estadios, Ley N° 19.327, a aquellos espectáculos profesionales pero limitados al fútbol, circunstancia que claramente no se condice con la idea original del ejecutivo que consistía en sancionar e impedir todo acto de violencia en los recintos deportivos²³⁶. El legislador limitó innecesariamente el campo de acción de esta normativa, olvidando que existen una serie de hechos violentos que no sólo han afectado al fútbol sino también a otras disciplinas deportivas²³⁷ y que han afectado la reputación de nuestro país a nivel internacional, pero también en el ámbito local con más frecuencia de lo que quisiéramos escuchamos noticias de actos violentos entre participantes y/o espectadores de partidos de fútbol a nivel amateur,

²³⁶ Situación que llama más aún la atención si se considera que en el año 2012 fue modificada esta normativa mediante la Ley N° 20.620, sólo introduciendo, básicamente, mayores exigencias de vigilancia y control en la organización de encuentros de futbol profesional.

²³⁷ Tal vez el ejemplo más recordado es el encuentro entre Chile y Argentina por la Copa Davis 2000 disputado en la Cúpula del Parque O'Higgins de Santiago encuentro que debió ser suspendido debido a los desmanes que el público ocasionó en el segundo partido de individuales donde se lanzaron diversos objetos a la cancha, incluyendo sillas puesto que el recinto no estaba completamente terminado. Ello provocó que Chile fuera castigado por la Federación Internacional de Tenis con la prohibición de jugar de local en la Copa Davis hasta 2003, aunque finalmente se redujo la sanción, terminando ésta a inicios de 2002. Además de ello, el equipo chileno no pudo disputar el repechaje al Grupo Mundial, que correspondía jugar frente a Marruecos, y la Federación de Tenis de Chile fue multada con US\$ 47.800. Asimismo, Argentina también fue sancionada por no respetar la decisión del árbitro y retirarse del juego. Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Chile-Argentina_en_la_Copa_Davis_2000> [Consulta: 20 mayo 2014].

actos cuya sanción queda entregado a la normativa penal pero que no reportan un reproche mayor por realizarse con ocasión del deporte.

Desde el punto de vista de las formas de intervención administrativa, en esta categoría encontramos las siguientes:

1. Forma de policía administrativa: El legislador parte de la base que, por la relevancia que esta actividad privada importa para la sociedad debe ser regulada, más no incentivada especialmente por cuanto supone que posee los mecanismos necesarios para obtener financiamiento sin necesidad de recurrir al aporte estatal. Es por ello que las formas de intervención administrativa de esta actividad se limita básicamente a la forma de policía, pudiendo destacar las siguientes:

- Autorizaciones: Para que una organización deportiva profesional quede habilitada para participar en espectáculos deportivos, de conformidad con el Título II del Reglamento de Organizaciones Deportivas Profesionales, debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Deportivas Profesionales que lleva el Instituto Nacional de Deportes de Chile, entregando a la autoridad administrativa toda aquella información exigida en dicho reglamento.
- Regulación:
 - a. Las formas que pueden asumir las organizaciones deportivas profesionales y su relación contractual con los jugadores y otros trabajadores se encuentran reglamentadas en un apartado legal y reglamentario diferente al resto de las asociaciones deportivas, sometiéndolas a normas y exigencias superiores como

sucede con la asignación de relación laboral la que exista entre ellas y sus jugadores y entrenadores.

b. Para el caso de los espectáculos del fútbol profesional, fue articulada una normativa especial tendiente a inhibir las conductas violentas cometidas en los estadios donde se realice esta categoría deportiva.

- Obligaciones y prohibiciones:

a. Consecuente con la regulación laboral son impuestas obligaciones a la entidad deportiva (considerada como empleador desde el punto de vista de la legislación laboral y previsional), como someterse a las normas de higiene y seguridad, pagar las cotizaciones, escriturar el contrato de trabajo, entre otras que diferencian a esta categoría deportiva de otras, donde no existen estos deberes.

b. En la búsqueda de garantizar un estándar mínimo de solvencia, la normativa le exige a estas organizaciones las siguientes: i) la existencia de cauciones personales, cuando corresponda, que aseguren el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Directorio, que excedan el presupuesto aprobado ante la correspondiente asociación deportiva profesional, ii) la existencia de uno o más Fondos de Deporte Profesional, cuando corresponda, iii) capital mínimo de constitución de la sociedad y, iv) fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, entre otras medidas.

c. Establece cláusulas mínimas que deben contener sus estatutos como son la existencia de una Comisión de Ética o Tribunal de Honor y de una Comisión de Auditoría o Revisora de Cuentas, además quienes integren dichos órganos no podrán desempeñar cargos en el Directorio o en la Comisión de Deporte

Profesional respectiva ni en otras sociedades relacionadas en que la organización deportiva tenga participación patrimonial.

- d. Impone a los organizadores de espectáculos de fútbol profesional obligaciones especiales tendientes a garantizar la seguridad en los Estadios.
 - e. Se encuentra prohibido el financiamiento a hinchas o simpatizantes de un club de fútbol, por parte de los miembros del directorio o accionistas de sociedades anónimas deportivas y a los dirigentes, jugadores, miembros del equipo técnico y demás funcionarios de una organización deportiva.
- Sanciones:
- a. Atendido que el legislador exige que las sociedades anónimas deportivas cuenten con una solvencia mínima, (de modo de evitar los casos de quiebra que afectaron a los clubes de futbol y que causaron una enorme inseguridad en el desarrollo de la práctica deportiva profesional asociado a esta actividad²³⁸) la Ley N° 20.019 establece un procedimiento especial en caso que exista riesgo de insolvencia y su Directorio no normalice esta situación después del plazo establecido para ello, o en caso de cualquier otra infracción o incumplimiento referente a la incorporación, permanencia y eliminación del Registro de Organizaciones Deportivas Profesionales, detectada por el Instituto Nacional de Deportes de Chile después de un proceso de fiscalización, infracciones que pueden concluir con alguna de las sanciones establecidas en el artículo 39 de la

²³⁸ Al respecto sólo basta recordar o acudir a los artículos de prensa que daban cuenta de la situación financiera deplorable de más del 50% de los clubes de futbol en nuestro país, durante la década del 2000, lo que finalmente llevó a la quiebra del Club Social y Cultural Colo Colo y al Corporación de Fútbol Profesional de la Universidad de Chile.

misma Ley, o incluso el impedimento de ejercer cualquier actividad deportiva profesional.

3.2. Formas de intervención identificables

Independiente de las formas de intervención específicas asociadas a las categorías deportivas que se desprenden de nuestra Ley del Deporte, en términos generales podemos señalar que en nuestro ordenamiento jurídico deportivo podemos identificar tres de las formas de intervención en la actividad privada estudiadas en el Capítulo 1. Estas son: policía administrativa, servicio público y fomento. Se advierte que, como ya fue abordado el tema, ahora lo haré desde un punto de vista genérico. Ahora bien, como una primera cuestión se expondrá una breve reseña histórica del modo en que nuestro país ha intervenido en materia deportiva, reseña que demuestra la continuidad de ciertas líneas de acción pública en esta materia.

3.2.1. Antecedentes históricos de la intervención pública en deporte en nuestro país

Sobre esta materia preciso es hacer la prevención que los primeros esfuerzos deportivos en nuestro país, datan del siglo XIX, obedeciendo exclusivamente a iniciativas privadas, en especial de inmigrantes ingleses que desaban continuar con la práctica de ciertos deportes en Chile, como el críquet, tenis, boxeo, entre otros²³⁹. Situación que cambió a principios del 1900 con la participación de chilenos en

²³⁹ MODIANO, PILAR. 1994. Historia del Deporte Chileno 1850-1950: Orígenes y Transformaciones. Santiago. DIGEDER. 69p.

competencias internacionales, lo que obligaba a estos deportistas a afiliarse a organismos internacionales, lo que hizo comprender a los gobernantes acerca de la necesidad de apoyar estas iniciativas²⁴⁰. Es así como el Presidente Juan Luis Sanfuentes dió inicio a la primera forma de financiamiento pública indirecta específicamente en materia de infraestructura deportiva, con la dictación en 1916 de la Ley N° 3.087, Ley de Alcoholes y su Reglamento contenido en Decreto N° 899 de 1923, los cuales, disponían que el 5% de las recaudaciones por esta normativa serán destinadas a la enseñanza anti alcohólica en los colegios y escuelas, para lo cual, uno de los mecanismos a utilizar consiste en la instalación de campos de ejercicios escolares o juegos atléticos o gimnásticos.

Posteriormente, habiendo tomado conciencia los Poderes Públicos de la influencia positiva de esta materia en la sociedad civil, en 1923, con ocasión del Decreto N° 1547, el Presidente Arturo Alessandri Palma, creó el primer organismo público dedicado al deporte, esto es, la Comisión Nacional de Educación Física. Dicho Decreto no sólo se limitó a la creación de este órgano público, sino además, utilizando técnicas de policía, reglamentó el asociacionismo deportivo, estableciendo que la Confederación Chilena de Deportes (constituida por Federaciones Nacionales y Uniones Deportivas Provinciales) deberá regirse por los reglamentos dictados por la autoridad administrativa. Con ocasión de esta normativa, empieza a organizarse la sociedad civil, en distintas agrupaciones

²⁴⁰ MUÑOZ, HERNÁN. Actividad Administrativa del Estado en el Deporte y Recreación. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, citado por MUÑOZ FUNK, CRISTIÁN. 2001. Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación. Las Políticas Estatales de Fomento al Deporte. DIGEDER 1948-2001. Departamento de Comunicación Social del Instituto Nacional de Deportes de Chile (CHILEDEPORTES). pp. 23-24.

deportivas, diversidad que influyó en la voluntad del legislador para reconocer al desarrollo de la educación física como un aspecto de interés público (artículo 1° del DFL N° 6.352 de 1929, bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo). La importancia de esta disposición radica en no sólo en la circunstancia anotada, sino también en que otorgaba a ciertas asociaciones deportivas funciones públicas por delegación en materia la promoción de la práctica deportiva post escolar, organizaciones que debían encontrarse bajo la regulación de la Dirección General de Educación Física (órgano público continuador legal de la Comisión Nacional de Educación Física).

Ahora bien, cabe precisar que, en sus orígenes las líneas de acción pública en materia deportiva, fueron dirigidas desde el ámbito militar y de la defensa del orden interior de la nación, por cuanto, la enseñanza del deporte fue asimilada por diferentes normativas a la instrucción militar que se impartía en las escuelas desde los ocho años, es por ello, que la institucionalidad deportiva, antecesora de nuestro actual Instituto Nacional de Deportes de Chile, como lo son la Dirección General de Informaciones y Cultura, que incluía dentro de su esquema organizativo un Departamento de Deportes, (1942-1970), dependía del Ministerio del Interior y la Dirección General de Deportes y Recreación (1970-2001) dependía del Ministerio de Defensa. Esta situación sufrió un cambio con la dictación de la Ley del Deporte, N° 19.712, por la cual la nueva institucionalidad deportiva pasó a relacionarse con el Presidente de la República, a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno y, en la actualidad, a través del Ministerio del Deporte.

Es del caso apuntar que, de las formas de intervención pública estudiadas en el Capítulo 1, la utilizada con mayor recurrencia es la de estímulo y algunas

técnicas de policía como la regulación de esta actividad. Así, podemos destacar las siguientes acciones públicas hasta la dictación de la Leu N° 19.712: **a)** (1942-1946) Bajo el mandato de Juan Antonio Ríos, se impulsa la creación de un fondo para contratar entrenadores y dictar cursos para entrenadores de distintas disciplinas deportivas, así también como otro fondo para la construcción de recintos deportivos en provincias donde no existía este tipo de infraestructura y la entrega de subsidios a las asociaciones privadas. **b)** Gabriel González Videla (1946-1952), incentiva la creación de estadios para la práctica deportiva, entre ellos el Estadio Chile que en la actualidad se transformó en el Estadio Víctor Jara. **c)** Para Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) su prioridad era la acción de fomento y difusión del deporte, creando, para ello, un programa con dicho nombre, dentro del cual contemplaba la creación de una Escuela de Monitores Deportivos y un Centro de Entrenadores Especializados, dependientes del aparato estatal, el establecimiento de un Seguro contra Accidentes del Deporte que proteja a los deportistas en su actividad. **d)** Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se da continuidad a los planes de capacitación a los dirigentes deportivos y de creación de espacios públicos deportivos, pero se innova para adecuar los planes de promoción de la práctica deportiva a la nueva realidad tecnológica, con la masificación de la televisión en nuestro país. **e)** Para Salvador Allende Gossens (1970-1973) los contactos internacionales fueron esenciales para el desarrollo deportivo, así, por ejemplo, realizó contactos con Cuba para la realización anual de competencias entre ambos países, convenio que incluía además, la capacitación de entrenadores y médicos en dicho país. **f)** Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990) cambia el enfoque de financiamiento de la actividad deportiva, para lo cual, crea el sistema de pronósticos deportivos en 1975, mediante el Decreto Ley N° 1.298, por el cual una parte de los recursos obtenidos están dirigidos a financiar la actividad deportiva, en especial el de las

Federaciones Deportivas, además de mejorar y renovar la infraestructura deportiva originada en los gobiernos anteriores, como la modernización de la iluminación del Estadio Nacional y, cambiar pistas atléticas de material en desuso a nivel internacional, por unas más modernas.

g) En el caso de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) resultó fundamental reordenar a las organizaciones deportivas estableciendo una regulación diferente adecuandola a los nuevos tiempos, para ello se iniciaron planes de estudio de una nueva normativa deportiva que incorporara la autonomía de estos grupos, además de otorgar una mayor variedad al financiamiento de la actividad deportiva existente hasta esa fecha, (a través del sistema de pronósticos deportivos y asignación de recursos en forma directa por el Ministerio de Hacienda), para lo cual se estudian mecanismos que incentiven el financiamiento privado en esta actividad. Uno de los hitos en materia de programas públicos deportivos constituye el programa de premiación a los deportistas que obtengan premios a nivel competitivo, denominado Top (precursor del PRODDAR).

h) Eduardo Frei Montalva (1994-2000) comienza a categorizarse el deporte para efectos de la aplicación de Políticas Públicas, categoría que será recogida en la futura Ley del Deporte. Expresión de ello es la creación del programa PRODDAR por el cual se premiaba a los medallistas en competencias panamericanas y olímpicas, entre otras.

i) Durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) se dictó la actual Ley del Deporte.

3.2.2. Actividad de mantenimiento del orden público o de limitación: policía administrativa

Al Instituto Nacional de Deportes de Chile le corresponde administrar una serie de registros que tienen por objeto llevar un control sobre los recursos o premios que las diferentes normas jurídicas ordena gestionar:

- Registro especial con la identidad de las personas galardonadas con el Premio Nacional de Deportes, a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 101 de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, por cuanto esta misma disposición indica que las personas sólo podrán ser distinguidas sólo una vez en su vida con este premio.
- Registro de Proyectos Deportivos Susceptibles de donación, el cual comprenderá tanto la nómina de los proyectos seleccionados, como también los antecedentes técnicos y financieros de cada uno de ellos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto N° 46 de 2001, de la SEGEGOB sobre Reglamento del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte y de las Donaciones con Fines Deportivos sujetas a franquicia tributaria, dicho registro será administrado por cada Dirección Regional del IND.
- Registro de Organizaciones Deportivas, en el cual, por disponerlo el artículo 36 de la Ley del Deporte deberán constar la constitución, modificaciones estatutarias y disolución de las mismas. Además no podrá registrarse más de una organización deportiva con un mismo nombre.

- Registro de Organizaciones Deportivas Profesionales, regulado por el artículo 14 de la Ley del Deporte y por el Decreto N° 75 de 2006 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que aprueba el Reglamento sobre organizaciones deportivas profesionales.

Cada uno de estos registros será público, de conformidad con la Ley N° 20.285, de Transparencia, que reafirma las disposiciones pertinentes de la Ley del Deporte que dispone que dichos registros deberán estar abiertos al público y, encontrarse disponibles en el banner gobierno electrónico del sitio web del IND, por hallarse dentro de la hipótesis contenidas en la letra f) del artículo 7° de la citada Ley de Transparencia.

Asimismo, hay que tener presente que será obligación del IND, a través de sus respectivas Direcciones Regionales certificar la incorporación de las entidades privadas en los señalados registros. Además de estos certificados, el Instituto Nacional de Deportes de Chile tiene las siguientes obligaciones de certificación:

- A fin que los deportistas seleccionados nacionales puedan postergar el servicio militar, en los meses de enero y julio de cada año, el IND remitirá a la Dirección General de Movilización una nómina que individualice a los deportistas que reúnan tal calidad, señalando sus nombres completos, cédula de identidad, domicilio y fecha de nacimiento.
- El Instituto deberá emitir un certificado para que los deportistas, técnicos, jueces, árbitros y dirigentes designados por las instituciones competentes que representen al deporte chileno en eventos de carácter nacional, sudamericano, panamericano, mundial u olímpico, con el objeto que los empleadores del sector privado conserven el

empleo de estos trabajadores y, en el caso que sean funcionarios públicos, a fin que le den el permiso respectivo con goce de remuneraciones.

- Cuando se perfeccione una concesión de recintos e instalaciones a que se refiere la letra j) del artículo 12 de la Ley del Deporte, la Dirección Regional competente deberá emitir un certificado al concesionario.

A propósito de las autorizaciones, regulaciones y sanciones me remitiré a lo expuesto con ocasión del deporte profesional y de alto rendimiento. No obstante ello, mención especial merece la circunstancia de la falta de cobertura competencial que posee el IND en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización de las organizaciones deportivas, por cuanto, ni la Ley del Deporte ni el Decreto de Organizaciones Deportivas (Decreto N° 59 de 2002 del Ministerio Secretaría General de Gobierno), contienen disposiciones sancionatorias para el caso que la organización deportiva no cumpla con la remisión de antecedentes solicitado por el IND en el uso de sus facultades fiscalizadoras o, con las correcciones solicitadas por este órgano público.

Separadamente, la Administración ha declarado un interés especial por la regulación de ciertas materias, como sucede con las medidas impuestas al mundo privado para evitar la violencia dentro de los estadios, con ocasión de la práctica del fútbol profesional, o por lo menos, aminorar sus efectos. Como fue adelantado, esta circunstancia se aleja del propósito original de esta regulación, debiendo abarcar a todos los espectáculos deportivos, de cualquier disciplina deportiva, independiente de si es profesional o aficionada.

Finalmente, atendido que durante el análisis expuesto en la presente tesis se ha querido examinar los mecanismos públicos utilizados en una actividad privada, como es la deportiva, llama la atención la renuncia del legislador, de regular ciertos aspectos consustanciales a la actividad deportiva, en especial, si para efectos de la actuación administrado ha categorizado a esta actividad. Ausencia normativa que nos aleja de la tendencia internacional de regular la potestad disciplinaria que ejercen las organizaciones deportivas, no sólo entendida como la facultad de poder sancionar conductas entre sus socios o dirigentes, sino además, la dictación de normas disciplinarias imperantes en las competiciones deportivas. En este sentido, parece lógico que una Federación deportiva atente contra la igualdad de competición al excluir arbitrariamente a un grupo determinado de una competencia por razones de sexo o raza y, que el Estado no cuente con las herramientas jurídicas para corregir tal situación. Pues bien, en sistemas jurídicos más avanzados como el europeo, esta situación se encuentra resuelta, no así en nuestra realidad, en la cual, la institucionalidad deportiva sería un simple espectador, dejando al afectado en un desamparo injustificado²⁴¹.

²⁴¹ Al respecto ver RODRÍGUEZ MERINO, ABELARDO. 2009. Los conflictos deportivos y sus formas de solución. Especial referencia al sistema disciplinario deportivo. En: ESPARTERO CASADO, JULIÁN. Introducción al Derecho del Deporte. Ob. cit. pp. 243-288. CARRERO LESTÓN, JOSÉ LUIS. 2009. Algunas consideraciones sobre el Derecho disciplinario deportivo. En: El nuevo Derecho deportivo disciplinario. Madrid. Ediciones Laborum S.L. pp. 13-24 y LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA. 2003. El derecho deportivo, entre el servicio público y el mercado. Madrid. Editorial Dykinson. S.L. Colección Derecho Deportivo.

3.2.3. La intervención administrativa por vía de garantía de prestaciones: el servicio público

3.2.3.1. Prestación indirecta

Como fue expuesto, según el esquema diseñado por la Ley N° 19.712, el Estado Chileno deposita en las asociaciones deportivas la formación y desarrollo del deporte en sus diversos niveles, en este contexto, la legislación contempla una activa participación del sector privado, el cual (al acceder a fondos para el desarrollo de dichas actividades) puede participar en la ejecución de proyectos deportivos que se encuentren insertos dentro de la lógica de alguno de los programas contemplados en la Ley del Deporte, en este contexto, las organizaciones deportivas, cumplen un rol fundamental, contribuyendo, en la práctica, a la ejecución de la Política Nacional de Deporte²⁴².

Bajo estos presupuestos las Federaciones Deportivas Nacionales prestan una función de servicio público, por cuanto, según lo encomiendan los artículos 8° incisos 2° a 4°, 32 letra f), 40 K inciso 2°, todos de la Ley del Deporte y artículo 3° letra f) del Reglamento de Organizaciones Deportivas contenido en Decreto N° 59 de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el objeto de este tipo de asociacionismo deportivo radica en fomentar y difundir la práctica de sus respectivos deportes en el ámbito nacional, establecer las reglas técnicas y de seguridad relativas a dichas prácticas velando por su aplicación y organizar la participación de sus deportistas en competencias nacionales e internacionales, además de participar en la elaboración del Programa Nacional de Deporte

²⁴² Historia fidedigna de la Ley N° 20.737, relativa a las Federaciones Deportivas Nacionales.

de Alto Rendimiento (en conjunto con el IND), destinado a elevar el nivel y la proyección internacional del deporte nacional, La legitimidad de este mandato, descansa en la necesidad de que la Administración, en el ámbito de colaboración con las asociaciones deportivas pueda contar con un interlocutor válido, al resultar representativo de los intereses del ámbito deportivo²⁴³.

Estas y otras funciones presentes en diversas realidades internacionales, han generado un arduo debate en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de este tipo de Federaciones, y de la ubicación en el ordenamiento jurídico de las normas que emanan de las mismas, sin que por el momento exista una posición uniforme, siendo denominado por algunos como asociaciones privadas de configuración legal²⁴⁴, mientras que para otros, si bien tienen un origen en la sociedad civil, revisten caracteres propios del corporativismo público²⁴⁵. Este tipo de entidades no son asociaciones comunes, toda vez que

²⁴³ Santo Tomás, a propósito de lo que él llama “modos de relación”, se refiere a los grupos intermedios, como aquella forma de organización y reunión del individuo en sociedad para, a través de su iniciativa propia, privada, con un rol subsidiario del Estado, poder tender a alcanzar sus fines específicos y en última instancia el bien común. Cita de LÓPEZ MAGNASCO, SEBASTIÁN. Ob. cit. 26p.

²⁴⁴ BERMEJO VERA, JOSE. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 179 y siguientes

²⁴⁵ ESPARTERO CASADO, JULIÁN. Ob. cit. pp. 143 y siguientes y AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 323-352. Básicamente esta doctrina postula que en forma paulatina las Federaciones Deportivas Nacionales se han transformado en verdaderos colaboradores de la actividad deportiva, todo por decisiones que han adoptado las diferentes Administraciones como son el cumplimiento de determinados requisitos legales, decisión de crear estas organizaciones (aspecto, este último, que quiebra la generación espontánea de agrupaciones sociales), tipo de organización, régimen jurídico y cláusulas mínimas, lo cual demuestra la ausencia de autodeterminación, característica consustancial a la vertiente positiva del derecho de asociación, es por ello

en su configuración legal se imponen criterios, requisitos, principios y objetivos muy específicos, razón por la cual, el legislador les atribuye en el desempeño de sus atribuciones, funciones públicas.

Igual fenómeno jurídico sucede con las organizaciones deportivas que juegan un rol internacional, como sucede con el COCH, por cuanto, esta organización deportiva se ordenan y rigen al margen de las estructuras públicas nacionales, llegando a tal nivel esta independencia , que tiene la potestad de dictar normas generales y técnico-deportivas, que configuran las correspondientes modalidades deportivas²⁴⁶, llegando a ser necesaria su aprobación para que un país organice determinadas competiciones²⁴⁷.

3.2.3.2. El encargo de administración de recintos deportivos

En la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Deportes de Chile se establecen funciones privativas y entre ellas se encuentra la de “fomentar la modernización y el desarrollo de la infraestructura deportiva nacional, así como la gestión eficiente de la

que, a pesar de contar con un supuesto asociativo, por sus características particulares, no es posible incardinarlas pacíficamente con el asociacionismo común.

²⁴⁶ Por ejemplo, los países a nivel nacional pueden categorizar una actividad como deporte, pero el COI puede concluir que no reviste las características de deporte olímpico, como sucede, por ejemplo, con el patín carrera, reconocido por varios países, incluyendo nuestro país, pero que, no es un deporte olímpico.

²⁴⁷ Para un mayor entendimiento ver CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO. 2009. La organización privada del deporte en el ámbito internacional. En: ESPARTERO CASADO, JULIÁN. Introducción al Derecho del Deporte. 2ª ed. Madrid. Editorial Dykinson S.L. pp. 113-141, AGUIRREAZUENAGA, IÑAKI. Ob. cit. pp. 70-95 y MONGE GIL, ÁNGEL. Ob. cit. pp. 163 y siguientes.

capacidad instalada”, [artículo 12 letra h)] y “administrar los recintos e instalaciones que formen parte de su patrimonio (...)” [artículo 12 letra j)], estableciendo esta última disposición que el IND puede concurrir al cumplimiento de esta función con la colaboración de personas jurídicas de derecho público como las Municipalidades o con particulares, a través de convenios o concesiones. Disposición que se encuentra relacionada con el artículo 118 inciso final de la Constitución y artículo 4° de la LOCM, en otras palabras, el IND puede asumir estas funciones de prestación de servicio público directamente o puede hacerlo por con la colaboración de un tercero, quien se hará cargo de tal servicio por cuenta del Instituto Nacional de Deportes de Chile, como si fuera éste respecto de los usuarios. En este contexto, la Ley del Deporte, confiere al IND dos modalidades diferentes por las cuales encarga a un tercero la administración de sus recintos deportivos: Administración de Recintos por Concesión y Administración de Recintos por Encargo de Gestión, las que se explican en la Tabla 8.

Ahora bien, en el caso particular de la concesión de recintos deportivos, por ser la actividad que se encuentra reglamentada en la Ley del Deporte (a diferencia del encargo de gestión que entrega lineamientos generales), sin pretender entregar una enumeración taxativa, ésta se sujeta a las siguientes reglas, independiente de la circunstancia que la originó:

- a.** Aplicando el artículo 5° inciso 2° de la LOCBGAE, la concesión de recintos deportivos puede ser calificada como monopólica, por cuanto se concede a un solo y único concesionario la gestión o funcionamiento de un recinto o instalación deportiva,

como queda explicado en la lista que aparece en el sitio electrónico del Instituto Nacional de Deportes de Chile.

- b.** Una vez publicada la resolución de adjudicación en el Diario Oficial, la Dirección Regional respectiva designará un inspector de concesión, quien deberá, en general, inspeccionar el cumplimiento de las especificaciones de esta modalidad.
- c.** El concesionario podrá cobrar una tarifa, como mecanismo de contraprestación en dinero que paga el usuario del recinto deportivo, disfrutando de un derecho real de uso y goce sobre el recinto concesionado.
- d.** En caso de incumplimiento o infracción, por parte del concesionario, de cualquiera de las obligaciones del contrato de concesión, se aplicarán las sanciones y multas que expresamente se establezcan en las bases de licitación.
- e.** Sin perjuicio de las causales de extinción de la concesión contempladas en el Reglamento respectivo, a concesión durará el plazo que en cada caso se establezca en las bases de la licitación, el que, en términos generales, no podrá exceder de 40 años.

A su turno, siguiendo el análisis crítico expuesto por Alejandro Vergara Blanco podemos afirmar que la figura de la concesión de recintos deportivos, bajo el modelo impuesto por la Ley N° 19.712, no obedece a los patrones clásicos de esta figura²⁴⁸. Por cuanto, la Administración, representada en este caso por el IND, se encuentra obligada a entregar la concesión de recintos deportivos a quienes, participando de una propuesta

²⁴⁸ Al respecto ver VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. 2004. El nuevo servicio público abierto a la competencia: de la *Publicatio* al libre acceso. Coherencia de las viejas técnicas concesional y autorizacional. Santiago. Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico (12). pp. 33-49.

pública convocada por el Instituto, después de un proceso de selección, cumplan con los requisitos procedimentales (formales) señalados en las bases del concursos, bases que no están obligadas a contener requisitos ni exigencias relativos al fin primario del aprovechamiento, como una tarifa que permita un incentivo en la utilización del recinto por la comunidad o, un plan de inversión o mantenimiento de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto N° 139 de 2004, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que rige la materia. Dado que dicha disposición sólo prescribe que la propuesta contendrá, a lo menos, la materia u objeto de la concesión, el plazo y lugar para el retiro de las bases y la fecha, hora y lugar de entrega de las ofertas técnicas y económicas.

De las líneas anteriores y, en especial de lo señalado en el Capítulo 2 a propósito de la funciones públicas por delegación asumidas por las Federaciones Deportivas Nacionales, queda de manifiesto que el fenómeno deportivo es un fiel reflejo de la evolución de las instituciones de Derecho Administrativo. Así los Poderes Públicos se han desprovisto de ciertas funciones públicas, encomendándoselas a los particulares pero, conservando su regulación y fiscalización. Este sistema de atribución de responsabilidades, conecta al sector privado con el público, circunstancia que viene sucediendo de los orígenes de la acción pública en este ámbito privado. Específicamente, en materia del encargo de administración de recintos deportivos, la intervención pública se manifiesta en la aprobación del régimen concursal o de asignación directa que regirá esta actividad y su posterior fiscalización. Seguidamente, en el caso de la actividad pública por delegación efectuada por las Federaciones Deportivas Nacionales, la intervención pública se manifiesta en el previo control de legalidad y en la aprobación definitiva de sus Estatutos y, de la fiscalización en la correcta utilización de los recursos públicos asignados. Ahora bien,

sobre esta última materia, interesante sería que fueran estudiadas nuevas fórmulas que hicieran más eficaz la actuación administrativa, como por ejemplo puede ser: **a)** Establecer que los beneficios económicos que obtengan estas entidades, al igual que el COCH producto de publicidad, venta de entradas, entre otros, deberán aplicarse al objeto social. **b)** En caso de disolución, el patrimonio de la Federación será destinado a la realización de actividades análogas a su objeto social y no al destino que sus estatutos dispongan, cualquiera sea éste, como ocurre en la actualidad. **c)** Todos sus libros y documentos pueden ser inspeccionados por la autoridad administrativa.

A su turno, referente al sistema de administración de los recintos deportivos, una cuestión relevante a considerar por la autoridad administrativa es la incorporación en sus planes medidas que beneficien a personas discapacitadas y personas mayores, de modo de hacer plenamente accesible a esta infraestructura a este tipo de personas, en especial si se considera la polifuncionalidad de estos recintos.

3.2.4. Actividad administrativa de estímulo: Fomento o promoción del deporte

Según lo dispone el artículo 2° de la Ley del Deporte es deber del Estado crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportivas, estableciendo al efecto una política nacional del deporte orientada a la consecución de tales objetivos. De este modo, el Estado promoverá las actividades anteriores a través de la prestación de servicios de fomento deportivo y de la asignación de recursos presupuestarios, distribuidos con criterios regionales y de equidad, de beneficio e impacto social directo, que faciliten el acceso de la población, especialmente

niños, adultos mayores, discapacitados y jóvenes en edad escolar, a un mejor desarrollo físico y espiritual. Siguiendo el pronunciamiento expuesto por el Consejo de Estado español a partir de una interpretación realizada al término fomento en materia deportiva, utilizada por la Constitución española en el artículo 43.3, el verbo fomentar utilizado no se hace como modalidad de la actividad administrativa, debido básicamente a lo siguiente: 1) la Constitución recurre frecuentemente al término fomento como expresión de un objetivo no para delimitar los medios que la Administración puede o debe utilizar para conseguirlo, 2) la acción de fomentar, presupone, en la mayoría de los casos, una actividad normativa de diferente rango que salvaguarde la seguridad y supedite los intereses particulares al bien común y, 3) porque la interpretación restrictiva no responde al sentir de la sociedad que solicita cada vez, más prestaciones sin las cuales es imposible la práctica popular del deporte, que requieren el montaje de servicios públicos y la intervención administrativa, como sucede con las instalaciones deportivas, organización de competiciones y servicios asistenciales, entre otros²⁴⁹. Argumentos que resultan aplicables a nuestra realidad jurídica si consideramos que nuestra CPR ocupa el término fomentar por ejemplo a propósito del derecho a la educación, obligando al aparato estatal a fomentar desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación (artículo 19 N° 10), también con ocasión del deber municipal de fomentar las obras de desarrollo comunal y productivo (artículo 118 inciso 6°).

²⁴⁹ Memoria del año 1991 del Consejo de Estado español, citado por BERMEJO VERA, JOSÉ. Constitución y Deporte. Ob. cit. pp. 72-73.

En definitiva, el sistema imperante en nuestro país está diseñado en la obligación del Instituto Nacional de Deportes de Chile de asignar o canalizar fondos públicos hacia las entidades y organizaciones, demás estructuras deportivas y deportistas, pudiendo condicionar los modos de otorgamiento de estos fondos públicos. En este contexto se puede identificar las siguientes fórmulas de fomento deportivo:

- Fondo Nacional de Fomento del Deporte (FONDEPORTE);
- Subsidio para el deporte;
- Premio Nacional del Deporte;
- PRODDAR
- Premios a deportistas, ex deportistas, dirigentes y ex dirigentes destacados en el deporte y;
- Donaciones con fines deportivos sujetas a franquicia tributaria

A modo de categorización, agruparé estas fórmulas bajo la técnica que les resulta característica:

3.2.4.1. Subsidios

De los incentivos expuestos, desde el punto de vista de la técnica administrativa, alguno de ellos constituyen un subsidio, por cuanto son una transferencia en dinero, sin obligación de reembolso, para obtener el desarrollo de la actividad deportiva, en todos sus niveles y en todas las categorías deportivas. Para ello, transfiere los recursos asignados al presupuesto del Instituto Nacional de Deportes de Chile a las entidades

deportivas las que se transforman en colaboradoras de la gestión deportiva o directamente en beneficiarios.

3.2.4.1.1. Fondo Nacional de Fomento del Deporte (FONDEPORTE)

Es aquella parte del presupuesto del Instituto Nacional de Deportes, proveniente de aporte fiscal y de un porcentaje de los recursos destinado por la Ley de Pronósticos Deportivos, asignado al sector privado con el objeto de financiar, total o parcialmente, proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, práctica y desarrollo del deporte en sus diversas modalidades y manifestaciones (artículo 41 Ley del Deporte y artículo 1° del Decreto N° 46 de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno que “Aprueba Reglamento del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte y de las Donaciones con Fines Deportivos sujetas a franquicia tributaria”).

De acuerdo el artículo 43 de la Ley del Deporte y artículo 3° del Reglamento los recursos de este Fondo deberán destinarse a los siguientes objetivos:

- Financiar, total o parcialmente, planes, programas, actividades y proyectos de fomento de la educación física y de la formación para el deporte, como asimismo, de desarrollo de la ciencia del deporte y de capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos de las organizaciones deportivas;
- Fomentar y apoyar, a través de medidas específicas de financiamiento, el deporte escolar y recreativo;

- Apoyar financieramente al deporte de competición comunal, provincial, regional y nacional;
- Apoyar financieramente al deporte de proyección internacional y de alto rendimiento y;
- Financiar, total o parcialmente, la adquisición, construcción, ampliación y reparación de recintos para fines deportivos.

De acuerdo a la normativa aplicable, existen dos formas de asignación de recursos provenientes de este Fondo:

- Siguiendo un criterio de transparencia en la administración de los recursos públicos y forma de asignación, el artículo 44 de la Ley de Deporte prescribe que anualmente deberá efectuarse un concurso público, mediante el cual se realizará la selección de los planes, programas, proyectos, actividades y medidas que se propongan para ser financiados por el Fondo. Asimismo, para efectos de la selección de los proyectos, existirá una evaluación técnica y económica. Esta evaluación, cuyos resultados serán públicos, se hará sobre la base de los criterios de elegibilidad que anualmente apruebe el Ministerio del Deporte, debiendo considerarse, al menos, los efectos del proyecto a nivel nacional, regional o comunal, la población que beneficia, su situación social y económica y el grado de accesibilidad para la comunidad. Resuelto el concurso, las asignaciones que procedan con cargo al Fondo se perfeccionarán mediante la celebración de un convenio o contrato entre el Instituto y el asignatario.
- Tanto la Dirección Nacional como las Direcciones Regionales del Instituto Nacional de Deportes de Chile, podrán financiar proyectos deportivos mediante

asignación directa, (a través de una cuota nacional y de cuotas regionales) asignación que se hará en base a los parámetros previamente establecidos por el IND, situación que para el año 2014 fue fijada para la categoría Deporte de Alto Rendimiento cuyo producto sea la Organización de Competencias Internacionales, como da cuenta la Resolución Exenta N° 10 de 2014, publicada en el link <http://www.ind.cl/concursos-publicos/Asignacion-Directa-2011/Documents/2014/Parametros%20Asignacion%20Directa.pdf>. [Consulta: 24 mayo 2014]. Como medida de transparencia, el Director Nacional o Regional en su caso, constituirá un Comité Técnico que se encargará de estudiar los antecedentes y evaluar la pertinencia del financiamiento directo.

Un régimen especial se aplica a los proyectos cuyo objeto sea la realización en el país de competencias deportivas internacionales de cualquier tipo, por cuanto, el artículo 22 del Reglamento establece que deben ser aprobados por el Director Nacional, previo examen de oportunidad al que deben someterse los demás proyectos, aprobación que debe estar resuelta a más tardar el 30 de junio del año anterior al de la realización de la competencia. En todo caso, cualquiera sea la materia del proyecto aprobado, el cierre del proceso se perfeccionará mediante la celebración de un convenio entre el Instituto y el asignatario.

Por último, como fue explicado en el Capítulo 1 es propio de la gestión pública la intercambiabilidad de las técnicas administrativas, situación que no es ajena al fomento deportivo, el cual utiliza la técnica registral, propia de la forma de policía, de

acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 19.862 y su reglamento contenido en Decreto N° 375 de 2003 del Ministerio de Hacienda, que crea el Registro de las personas jurídicas beneficiarias de fondos públicos, como mecanismo de control y, por otro lado el sistema de rendición de cuentas, que se enmarca dentro de la fiscalización del correcto uso de los recursos públicos, de conformidad a lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 459 de 2010, del IND.

3.2.4.1.2. Subsidio para el deporte

Este mecanismo de estímulo económico se encuentra regulado en los artículos 51 y siguientes de la Ley del Deporte y el Decreto N° 43 de 2003, del Ministerio Secretaría General de Gobierno que aprueba su Reglamento, subsidio que es definido por el legislador como el aporte estatal directo que se otorga por una sola vez a una organización deportiva o comunitaria que cuente con la correspondiente personalidad jurídica y se encuentre inscrita en el Registro a que se refiere la Ley del Deporte, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro previo que ésta necesariamente deberá tener y acreditar (artículos 51 de la Ley y 3° del Reglamento).

Este subsidio estará destinado a financiar la adquisición, construcción y habilitación de recintos deportivos, y la adquisición de inmuebles destinados a la práctica deportiva y al funcionamiento de las organizaciones deportivas. Por disponerlo tanto el Reglamento como la Ley del Deporte, el Instituto deberá realizar hasta dos veces al año, llamados a postulación a través de publicaciones en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional, convocatoria por el cual los interesados se enterarán del monto de los recursos destinados, distribución por regiones y período de postulación, entre otras materias.

A dicho estímulo económico sólo podrán acceder organizaciones deportivas u organizaciones comunitarias, que cuenten con personalidad jurídica vigente y se encuentren inscritas en el registro a de organizaciones deportivas que lleva el IND (artículo 6° del Reglamento). Estando inhabilitadas para postular, aquellas organizaciones que, a la fecha de la postulación, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: a) sean propietarias de un recinto deportivo, salvo que estuvieren postulando a la habilitación o construcción en el mismo recinto, b) sean propietarias de un inmueble destinado a la práctica del deporte y al funcionamiento de la respectiva organización, c) las que ya hubieren sido beneficiarias del Subsidio, salvo que dicho beneficio hubiere vencido, o hubiere sido renunciado por la respectiva organización y d) las que tengan rendición de cuentas pendiente, por haber vencido el plazo otorgado sin haberlas presentado o por haber sido reprobadas o rechazadas por el Instituto (artículo 7° del Reglamento).

Ahora bien, una de las peculiaridades de este subsidio radica en que es una forma de financiamiento parcial, dado que el Reglamento en el artículo 10, exige que el postulante acredite un ahorro previo en dinero, bajo las condiciones establecidas en la misma disposición.

El legislador no equivocó el lenguaje para conceptualizar esta técnica de estímulo económico, por cuanto, efectivamente corresponde a un subsidio, técnica que en su implementación concurre con otras técnicas propias de la policía administrativa, como sucede con ocasión del FONDEPORTE, las cuales son el Registro de las personas jurídicas beneficiarias de fondos públicos, y estar sujetas al examen de rendición de cuentas.

3.2.4.1.3. Programa de becas para deportistas de Alto Rendimiento del IND (PRODDAR)

El artículo 4° inciso final inserta dentro de los planes de Alto Rendimiento la entrega de becas o incentivos económicos a deportistas individuales, equipo de deportistas y deportistas discapacitados de Alto Rendimiento, de todas las Federaciones Deportivas Nacionales que sean reconocidas por el COCH, de conformidad con el Reglamento contenido en el Decreto N° 29 de 2012 del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Podrán postular a esta beca los deportistas que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser chileno;
- Estar afiliado a una organización deportiva asociada a una Federación Deportiva Nacional afiliada al CHOC;
- Cumplir con un logro técnico consistente en la obtención de medallas en la categoría juvenil o todo competidor en eventos sudamericanos, panamericanos, parapanamericanos, mundiales, olímpicos y paralímpicos;
- Ser considerado con proyección deportiva, de acuerdo a la evaluación y análisis efectuado por un Panel Técnico, considerando para ello los resultados o logros.
- Disponer de tiempo acorde a un plan de entrenamiento para la preparación y participación en el deporte de alto rendimiento y;

- Los deportistas que hubieren participado en Juegos Olímpicos, Panamericanos, Sudamericanos, Paralímpicos y en otras competencias multideportivas internacionales patrocinadas por el Comité Olímpico Internacional, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 33 inciso segundo de la Ley del Deporte.

Los deportistas beneficiarios del PRODDAR tendrán derecho a algunos beneficios no patrimoniales como asistencia técnico-metodológica, derecho a usar la infraestructura e instalaciones deportivas y servicios del Centro de Alto Rendimiento del Instituto, atención en la unidad médica del referido Centro, entre otros y un incentivo económico que recibirán mensualmente en relación a la categoría alcanzada. También podrán acceder a un incentivo económico sus preparadores físicos y técnicos.

El objetivo perseguido con este mecanismo es estimular constantemente los logros deportivos que incentiven el ascenso de categoría deportiva, así lo afirma el artículo 12 inciso final del Reglamento.

Como ya ha sido advertido, en esta técnica encontramos presente técnicas propias de otras formas de intervención administrativa, en este caso particular, se encuentra presente una regulación especial y un procedimiento administrativo sancionatorio, como sucede con los controles permanentes antidopaje a que deben someterse los deportistas, situación que en caso de arrojar un resultado positivo, constituye una causal de expulsión del programa con su consecuente pérdida de todos los beneficios e incentivo económico.

3.2.4.1.4. Premios a deportistas, ex deportistas, dirigentes y ex dirigentes destacados en el deporte

La Ley del deporte en el artículo 12 letra n) establece que al Instituto Nacional de Deportes de Chile le corresponde instituir, en favor de deportistas o ex deportistas y de dirigentes o ex dirigentes deportivos nacionales, que tengan o hayan tenido destacada participación regional, nacional o internacional, según determine el reglamento respectivo. Premios que podrán consistir en estímulos en dinero, con cargo al presupuesto del Instituto, el cual se encuentra Reglamentado en el Decreto N° 6 de 2011, de la SEGEGOB, buscando con ello reconocer la contribución a la sociedad de los deportistas, ex deportistas, dirigentes y ex dirigentes más destacados del país, debiendo promoverse su otorgamiento de modo que signifiquen un apropiado reconocimiento e incentivo para los logros deportivos nacionales e internacionales.

Según lo dispone el Reglamento este estímulo en dinero se entrega a deportistas nacionales que obtengan un récord nacional y/o suramericano y, en su caso, a los equipos campeones nacionales y/o suramericanos, también a los deportistas nacionales que obtengan una medalla de oro en los Jugos Suramericanos, y aquellos que reciban medalla de oro, plata o bronce en los Juegos Panamericanos, Juegos Parapanamericanos y Panamericanos específicos, Juegos Olímpicos, Juegos Paralímpicos y Campeonatos Mundiales en categoría adultos a todo competidor.

Los premios a que se refiere este reglamento pueden alcanzar la suma de 800UTM para el caso de las medallas de oro obtenida en los Juegos Olímpicos en

deportes individuales. Asimismo, se contempla la posibilidad de entrega de galardones no monetarios cuyo valor no supere las 3UTM a deportistas profesionales, ex deportistas, dirigentes y ex dirigentes destacados a nivel nacional o internacional, constituyendo en esta parte una medida honorífica.

3.2.4.2. Medidas honoríficas

3.2.4.2.1. Premio Nacional del Deporte

Podríamos afirmar que esta forma de estímulo es más bien de tipo psicológica aunque incluye una asignación de dinero, por cuanto, lo que pretende el legislador es destacar mediante un galardón que entrega el Presidente de la República al deportista o equipo de deportistas chilenos que en el año calendario anterior se haya distinguido por sus resultados competitivos o por su trayectoria destacada y ejemplar para la juventud del país, situación que reviste un mayor incentivo que el monto asignado consistente en una suma única en dinero equivalente a 245 Unidades Tributarias Mensuales, si se trata de un deportista, o equivalente a 367 Unidades Tributarias Mensuales, si se trata de un equipo de deportistas distribuido a prorrata entre sus integrantes.

Para obtener este premio debe haber sido escogido por una comisión integrada por el Ministro del Deporte, un Diputado, un Senador, el Director Nacional del Instituto Nacional de Deportes de Chile y el Presidente del Círculo de Periodistas Deportivos de nuestro país, previa postulación de las organizaciones más representativas del Deporte Nacional, (que para estos efectos son el Comité Olímpico de Chile, Federaciones

Deportivas Nacionales, Comisión Nacional Universitaria de Deportes, Asociación Deportiva de las Universidades Privadas, Consejo Nacional de Centros de Formación Técnica, Confederación Deportiva de las Fuerzas Armadas, Asociación Nacional de Fútbol Amateur, Asociación Nacional de Fútbol Rural, Asociación Nacional de Deportistas de los Barrios, Círculo de Antiguos Deportistas Juan Ramsay y Panathlon Chile). En la Tabla 9 se da cuenta de los ganadores de este premio, desde su fecha de otorgamiento.

Se hace presente que este galardón está regulado por el artículo 79 de la Ley del Deporte y el Decreto N° 101 de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. El marco regulatorio de este mecanismo que busca incentivar la inversión de los particulares en productos deportivos considerados estratégicos por el legislador como el FONDEPORTE o la infraestructura deportiva, se encuentra en el artículo 62 y siguientes de la Ley del Deporte y, en el Decreto N° 46 de 2001 del Ministerio Secretaria General de Gobierno. En efecto, en términos generales, esta herramienta permite que las personas naturales o jurídicas que efectúen donaciones en dinero, en beneficio de determinadas acciones deportivas, tengan derecho a un crédito contra sus impuestos globales complementarios o de primera categoría, según corresponda.

Según estos lineamientos generales, tendrán derecho a un crédito equivalente al 50% de tales donaciones, cuando éstas se destinen a los siguientes productos: **a)** Cuota Nacional o una o más de las cuotas regionales del FONDEPORTE, **b)** proyectos de infraestructura deportiva, cuyo costo total sea inferior a 8.000UTM y que se encuentren incorporados al registro de Proyectos Deportivos Susceptibles de donación y; **c)** proyectos orientados al cumplimiento de objetivos no relacionados con infraestructura, cuyo

costo total sea inferior a 1.000UTM, que se encuentren incorporados al registro referido. Ahora bien, en el caso las donaciones que se efectúan para financiar proyectos orientados al cumplimiento de objetivos no relacionados con infraestructura, cuyo costo total sea superior a 1.000UTM, el crédito tributario a que da derecho la donación equivalente a un 35%, salvo que se destine al menos al 30% de la donación, a indicación del donante, a otro proyecto de los incorporados en el registro referido o al Instituto para beneficiar la Cuota Nacional o a una o más de las Cuotas Regionales. Finalmente, también tienen acceso a este beneficio fiscal, las donaciones efectuadas para financiar proyectos orientados a infraestructura, cuyo costo total sea superior a 8.000UTM, caso en el cual el crédito tributario equivale al 35%, salvo que se destine al menos el 30% de la donación, a indicación del donante, a otro proyecto de los incorporados en el registro o al Instituto para beneficiar a la Cuota Nacional o a una o más de las Cuotas Regionales.

3.2.4.2.2. Medidas económicas indirectas

3.2.4.2.2.1. Donaciones con fines deportivos sujetas a franquicia tributaria

En cualquiera de los casos anteriores, el crédito por el total de las donaciones de un contribuyente no podrá exceder del 2% de la renta líquida imponible del año o del 2% de la renta imponible del impuesto Global Complementario y tampoco podrá exceder del monto equivalente a 14.000UTM al año.

A su turno, cabe mencionar que, para que estas donaciones tengan derecho al crédito fiscal deben cumplir los siguientes requisitos:

- La donación debe beneficiar a una organización deportiva, una Corporación de Alto Rendimiento, una Corporación Municipal de Deportes, la Cuota Nacional del FONDEPORTE y una o más de las Cuotas Regionales del mismo Fondo;
- Los beneficiarios de la donación deberán tener un proyecto seleccionado mediante concurso público e incorporado al registro creado para tal efecto, salvo que se trate de la Cuota Nacional del FONDEPORTE o más de las Cuotas Regionales del Fondo señalado;
- Se debe acreditar la donación, mediante certificado extendido por el donatario, conforme a las especificaciones y formalidades que señale el Servicio de Impuestos Internos y;
- La donación no cederá en beneficio de una organización formada por personas que estén relacionadas con el donante por vínculos patrimoniales o por vínculos de parentesco.

Finalmente, al igual como ocurre con los subsidios descritos precedentemente, esta técnica de incentivo recurre a la técnica registral para llevar un control de los donantes y de los donatarios, en efecto, el artículo 68 de la Ley del Deporte, prescribe que cada Dirección Regional del Instituto deberá elaborar y mantener un registro de proyectos deportivos susceptibles de ser financiados mediante donaciones, previa evaluación técnica y económica que la misma Dirección Regional determine, la que deberá emitir un documento certificando que el proyecto está incorporado en el registro y la fecha de esa incorporación.

3.2.4.3.2. Exenciones tributarias

El legislador libera del pago de ciertos tributos a diferentes iniciativas privada en materia deportiva, pudiendo enumerar las siguientes:

1. Las donaciones que se le hagan y las herencias y legados que acepte el Instituto, lo que deberá hacer con beneficio de inventario; dichas donaciones y asignaciones hereditarias, por disponerlo la letra f) del artículo 26 de la Ley del Deporte, estarán exentas de toda clase de impuestos y de todo gravamen o pago que les afecten, además, las donaciones no requerirán del trámite de insinuación.
2. De acuerdo al artículo 40 K inciso 3°, las Federaciones Deportivas Nacionales estarán exentas del Impuesto de Timbres y Estampillas contenido en el Decreto Ley N° 3.475, de 1980, en todos aquellos actos y contratos que celebren para la consecución de sus fines, como igualmente de los derechos e impuestos municipales por la actividades que realicen en sus sedes.
3. Las donaciones con fines deportivos a que se refiere la Ley del Deporte y el Reglamento respectivo, estarán liberadas del trámite de insinuación y quedarán exentas del impuesto que grava a las herencias y donaciones. (Artículo 62 inciso final).
4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, los bienes raíces de propiedad del Comité Olímpico de Chile y de las Federaciones Deportivas Nacionales, y los que estén bajo su administración, estarán exentos del impuesto territorial, cuando estén destinados a fines deportivos. De igual beneficio gozarán las canchas, estadios y demás recintos dedicados a prácticas deportivas o recreacionales que pertenezcan a las demás

organizaciones deportivas, previo informe favorable del Instituto el que deberá ser fundado.

3.2.4.4. Beneficios jurídicos

Aquellos deportistas que sean designados seleccionados nacionales por las Federaciones Deportivas Nacionales, podrán postergar el servicio militar, por disposición del artículo 75 de la Ley del Deporte, que modificó el artículo 33 del Decreto Ley N° 2.306 de 1978 sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas.

3.2.4.5. Gravámenes especiales

1. Las instituciones o empresas privadas deberán conservar la propiedad del empleo de los trabajadores que deban concurrir, en las mismas condiciones y plazos, a las competencias mencionadas en el inciso primero del artículo 74, pudiendo al efecto considerar dicho lapso como efectivamente trabajado para todos los efectos legales. (Artículo 74 inciso 2°). Ahora bien, en el caso que el deportista sea un funcionario público, este permiso es con goce de remuneraciones.

De lo anterior se sigue que a la Administración le resulta del todo indispensable para sus propósitos, el apoyo de esta actividad humana, buscando ampliar el número y tipo de practicante y elevar el nivel general de los mismos, apoyo que no puede ser del todo discrecional, sino que debe ajustarse a los mecanismos establecidos por la legislación vigente. De esta gran variedad de fórmulas, extrañan las siguientes medidas: **a)** el

establecimiento que todas las universidades, sean públicas o privadas, que impartan la carrera de licenciatura en educación física al igual que cualquier establecimiento educacional básico o secundario, deben disponer, directa o indirectamente, de instalaciones deportivas para desarrollar su práctica. **b)** Medidas concretas de apoyo al deportista de elite, que abarque aspectos como el acceso a estudios universitarios o técnicos, o al empleo. **c)** Revisión por parte de la autoridad administrativa acerca de la efectividad de los sistemas de subsidio al deporte y franquicias tributarias que van en beneficio de esta actividad, para evaluar si, a más de 10 años de su implementación, estos mecanismos han tenido el impacto esperado por el legislador. De este modo se pueden replantear éstos, pudiendo determinarse un aumento en el monto del aporte estatal indirecto. **d)** Apoyo financiero a los estudios que se realicen en materia deportiva, no sólo desde un punto de vista científico sino que también, como fenómeno jurídico, entre otros.

Finalmente, del análisis de cada una de las medidas expuestas, queda demostrado que para nuestra realidad legislativa existe cierta conciencia en la necesidad de la intervención pública en el deporte. Sin embargo, en cuanto al grado de intervención que debiera existir, no concurre esta unanimidad, por cuanto, nuestro legislador ha mirado con cierta distancia este fenómeno, limitándose, básicamente, a adoptar medidas de fomento o de estímulo, dejando que sean los particulares quienes desarrollen esta actividad.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

1. Un avance significativo constituiría incorporar dentro de la Constitución alguna fórmula de reconocimiento de la actividad deportiva, tal vez, una que reconozca la necesidad del fomento público de la educación física y el deporte, así mandataría a los poderes públicos amparar esta actividad y su consecuente promoción, por cuanto, deben establecerse cláusulas orientadoras de la acción del Estado y no supeditada a la voluntad del legislador de turno, no obstante ello, considero que el acercamiento constitucional al deporte, bajo la Constitución de 1980, no se encuentra explicitado pero, existe en la medida en que está vinculado a otros intereses públicos, por lo que el Estado debe promover, fomentar y estimular la actividad deportiva, como mecanismo del mejoramiento del bienestar social de la población. Desde este punto de vista, el deporte no ha sido consagrado directamente como fórmula técnico-jurídica, lo cual no ha impedido su positivación en disposiciones infraconstitucionales, específicamente en normas legales de ordenación del deporte (como sucede con la Ley N° 19.712, del Deporte) llegando a disfrutar de igual eficacia jurídica como si estuviera constitucionalizado directamente, no obstante, esta circunstancia no ha conllevado un consecuente desarrollo teórico por parte de la institucionalidad deportiva nacional, o por los diferentes actores en materia deportiva (como Municipalidades y organizaciones deportivas), de hecho, esto se manifiesta en que la bibliografía utilizada para la presente investigación, especializada en deporte, en su mayoría es extranjera.

2. Habiendo analizado las normas de ordenación deportiva y organización y gestión, por consecuente derivación, existentes en nuestro país, se puede concluir que impera en nuestro sistema un modelo de corresponsabilidad entre sectores público y privado que tiene su base en la promoción o fomento del deporte, pero que se concreta en la fórmula de la delegación legal de funciones públicas en las Federaciones Deportivas Nacionales y que las sitúa en la condición de agentes colaboradores de la Administración.

3. Teniendo en consideración la peculiar formación del deporte, donde las organizaciones deportivas asumen un rol protagónico, no debe configurarse solamente el Estado como único ente frente al cual debe exigirse el cumplimiento de los estándares normativos, razón por la cual, el actuar de las organizaciones deportivas, debe también ser contemplado al momento de analizar el fenómeno deportivo desde un punto de vista jurídico, situación que considero preocupante en nuestra realidad, por cuanto, la institucionalidad deportiva a demostrado indiferencia hacia este ámbito, a pesar de contar con los elementos necesarios para ello, el IND cuenta con un Departamento de Organizaciones Deportivas y un Departamento Jurídico y, en cierto modo, con el monopolio de la información, constituyendo, uno de los motivos por los cuales en nuestro país ha existido un escaso desarrollo de la materia.

4. Según considero, uno de los factores que ha influido en el escaso desarrollo de nuestras entidades deportivas, radica en las insuficientes exigencias que el artículo 14 inciso 2° de la Ley del Deporte impone a las organizaciones deportivas receptoras de recursos públicos, en el uso de estos; en efecto, hubiese sido interesante que las

modificaciones introducidas por la Ley N° 20.737 a la Ley del Deporte, ampliaran el concepto de examen del gasto incorporando el cumplimiento de objetivos y, consecuentemente, haber aumentado las facultades del Instituto para poder verificar el acatamientos de estos objetivos.

5. Llama la atención la falta de mención expresa al fenómeno deportivo de la Ley N° 20.500, como objetivo que pueden perseguir las organizaciones de interés público, como sí lo hizo respecto de aquellas cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente (artículo 15); si bien es cierto esta enumeración no es taxativa, porque deja abierta la posibilidad al reconocimiento de otros ámbitos importantes del desarrollo humano, esta falta de mención expresa al deporte, demuestra la visión sesgada que posee el legislador acerca de la importancia, especificidad, complejidad y aporte que reviste el deporte para el progreso individual de los miembros de nuestra comunidad, como de la sociedad en su conjunto, visión que, ha irradiado a toda la normativa y que ha impedido un tratamiento diferenciado de este fenómeno, el cual tiene su ejemplo más significativo en el hecho que recibe el mismo tratamiento de rendición de cuentas de fondos públicos una Federación Deportiva Nacional (que tiene por misión colaborar con el Estado en el posicionamiento del deporte y de los deportistas nacionales a nivel internacional) de cualquier otra forma de organización social, como una Junta de Vecinos.
6. Fueron identificadas 5 funciones públicas en materia deportiva que se ha arrogado el Estado: a) medición de la Calidad de la Educación Física en la educación básica, b)

control de dopaje y de la violencia en los Estadios con ocasión del fútbol profesional, c) instalaciones y equipamientos deportivos, d) protección del deportista y e) elaboración de programas de actividades y competiciones; situación que puede ser mejorada por cuanto existen aspectos que actualmente no son abarcados por las competencias públicas, pero que revisten el carácter de función pública:

- En primer lugar la normativa vigente de violencia en los Estadios debiera ampliar su cobertura a cualquier recinto donde se realice una competencia deportiva, no sólo limitada al fútbol profesional, si bien, en nuestro país este espectáculo es el que convoca la mayor cantidad de público, no se comprende por qué fueron excluidos de su aplicación los otros deportes o el fútbol amateur, en especial si nuestro país tiene historia en hechos violentos en otros espectáculos, como lo ocurrido con el bochornoso lanzamiento de sillas y otros elementos en la Copa Davis del año 2000.
- A su turno, la potestad disciplinaria deportiva bajo nuestro actual modelo se encuentra abandonado de la intervención pública, siendo entregada íntegramente a la actuación de las organizaciones deportivas, (artículo 39 letra d) en relación con el artículo 40 inciso 2° de la Ley del Deporte), sólo teniendo intervención el IND como uno de los miembros del Comité Nacional de Arbitraje que ejerce la potestad disciplinaria sobre las Federaciones Deportivas Nacionales. En efecto, por la trascendencia de los efectos de las decisiones, si bien comparto que el asociacionismo deportivo en el uso de su autonomía pueda ejercer la facultad disciplinaria de sus socios, estimo que debiera existir un mecanismo de control por

parte de la Administración, dado que la potestad disciplinaria constituye la palanca de articulación de las responsabilidades en el deporte.

- Por último, en cuanto a la protección del deportista considero que ésta no debiera limitarse a la certificación a que se refiere el artículo 74 de la Ley del Deporte y a la contratación de seguros médicos, sino que debiera abarcar el resguardo en la salud de los deportistas, buscando mecanismos que permitan una mayor protección sanitaria de aquellos que nos representan a nivel internacional o que tienen proyecciones internacionales.

7. Reconociendo la importancia que posee el asociacionismo deportivo en cualquiera de sus formas, claramente, en la actualidad existe un descontrol en cuanto a su desarrollo, producido básicamente porque la única potestad que poseen los Poderes Públicos se relaciona con la fiscalización sobre los recursos públicos aportados y la verificación en el cumplimiento de las disposiciones y exigencias de la Ley del Deporte (artículo 14 de la citada norma jurídica) ignorando el legislador la trascendencia de estas entidades, ausencia de control público que ha llegado a los conocidos excesos, donde muchas Federaciones han perdido completamente su orientación deportiva, siendo el único medio para que los deportistas asociados puedan participar en competencias internacionales, la formación de otras Federaciones o su patrocinio directo por el Comité Olímpico de Chile, es por ello que se sugiere que la técnica registral existente, a su vez, conlleve una habilitación que permita a esa organización deportiva la representación de nuestro país, en competencias de carácter oficial y ámbito estatal, habilitación que será esencialmente revocable en caso de dejar de cumplir los requisitos exigidos por la ley, como puede ser, irregularidades en el

proceso electoral, tener rendiciones de cuentas pendientes, entre otros. Lo interesante sería que nuestro legislador y su consecuente interprete, lleguen a la conclusión que el Estado, consciente de los beneficios de la iniciativa social privada en materia deportiva, aprovecha la actuación de los particulares, entregándole algunas funciones a estas estructuras organizativas, sólo en el plano del ejercicio, nunca de la titularidad, así como el financiamiento necesario para llevar a cabo esta función encomendada, reservándose ciertas competencias de control para verificar que su ejercicio se acomoda a las exigencias de las reglas jurídicas.

8. Finalmente, a mi modo de entender el fenómeno deportivo, reconociendo su importancia social, importaría un avance significativo el hecho que todos los Poderes del Estado, legislativo, judicial y ejecutivo, empiecen a entender que el deporte es susceptible de una ordenación diferenciada del resto de las actividades humanas, pudiendo habilitar el legislador a la Administración para que ésta intervenga en esta actividad, con una finalidad de tutela o control de bienes, derechos e intereses de los particulares, sin que esta actitud implique una colisión con las normas constitucionales, por cuanto, por un lado resulta del todo necesaria la protección de las garantías de los particulares que integran las diferentes organizaciones deportivas, entendidos tanto en su calidad de socios como de deportistas y, por otro lado, atendido a la circunstancia que hasta el momento, la mayor fuente de financiamiento de esta forma de asociacionismo proviene de las transferencias del sector público, se requiere del debido resguardo de los intereses fiscales en el uso de sus recursos, circunstancia que hasta el momento se encuentra disminuida, sólo bloqueándolas para recibir nuevas transferencias de recursos, salvo en el caso de las Federaciones Deportivas

Nacionales que actualmente se habilita la existencia de un administrador externo cuando cuenten con rendiciones de cuentas rechazadas, (con la mencionada aprehensión acerca de la efectividad de dicha disposición) sin que exista un real análisis de la justificación del gasto, limitándose en la actualidad sólo a un examen contable.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas:

AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI. 1998. Intervención Pública en el Deporte. Madrid. Editorial Civitas S.A. 438p.

ALDUNATE LIZANA, EDUARDO. 2009. Jurisprudencia Constitucional 2006-2008. Estudio selectivo. Santiago. Editorial Legal Publishing. 102p.

ALEXY, ROBERT. 1994. El Concepto y la Validez del Derecho. Traducción a cargo de Jorge Seña. Barcelona. Editorial Gedisa S.A. 208p.

ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2012. Derechos Fundamentales: Libro homenaje al Profesor Francisco Cumplido Cereceda. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 575p.

ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2011. Estudios sobre Justicia Constitucional: Libro homenaje a la Profesora Luz Bulnes Aldunate. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 377p.

BERMEJO VERA, JOSÉ. 1998. Constitución y Deporte. Madrid. Editorial Tecnos S.A. 312p.

BERMEJO VERA, JOSÉ. 2001. Derecho Administrativo. Parte Especial. 5^{ta} ed. Madrid. Civitas Ediciones. 1375p.

BERMÚDEZ SOTO, JORGE. 2011. Derecho Administrativo General. 2^a ed. actualizada. Santiago. Editorial Thomson Reuters. 603p.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1994. Historia de la Ley N° 19.327 Fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de futbol profesional. 262p.

CARIOLA, CARMEN y SUNKEL, OSVALDO. 1991. Un siglo de Historia Económica de Chile 1830–1930. Santiago. Editorial Universitaria. 397p.

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2004. Derecho Constitucional Chileno: Derechos, Deberes y Garantías. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile. Tomo II. 773p.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1989. Decreto 326. Promulga el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, mayo 1989.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1990. Decreto 830. Promulga Convención sobre los Derechos del Niño, septiembre 1990.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2004. Decreto 139. Aprueba reglamento para la concesión de recintos e instalaciones que forman parte del patrimonio del Instituto Nacional de Deportes de Chile, junio 2004.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2006. Decreto 75. Aprueba Reglamento de las Organizaciones Deportivas Profesionales, agosto 2006.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2008. Decreto 210. Promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, septiembre 2008.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2012. Decreto 29. Aprueba nuevo Reglamento del programa de becas para deportistas de Alto Rendimiento del IND, julio 2012.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2001. DFL 1/19653. Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, noviembre 2001.

CHILE. Ministerio del Interior. 2002. D.F.L. 1/19704. Fija el Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, mayo 2002.

CHILE. Ministerio de Hacienda. 2005. D.F.L. 29. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, marzo 2005.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. D.S. 100. Fijase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, septiembre 2005.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003. Ley 19.880. Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, mayo 2003.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2005. Ley 20.019. Regula las Sociedades Anónimas Deportivas Profesionales, mayo 2005.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2008. Ley 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública, agosto 2008.

CHILE. Ministerio de Educación. 2009. Ley 20.310. Establece la Ley General de Educación, septiembre 2009.

CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte: 18 a 21 de septiembre de 2003. 2003. Cádiz, Junta de Andalucía. Conserjería de Turismo y Deporte. 295p.

CRUZ-COKE OSSA, CARLOS. 2009. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Santiago. Ediciones Universidad Finis Terrae. 744p.

DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA N°s. 55.741 de 1957, 41.919 de 1959, 80.429 de 1960, 55.270 de 1969, 64.792 de 1970, 77.285 de 1972, 82.415 de 1975, 34.408 de 1979, 10.230 de 1983, 27.700 de 1984, 27.208 de 1989, 39.718 de 1999,

6.591, 36.619, 38.215 y 50.013 todos de 2000, 36.619 de 2001, 14.571, 38.988 y 38.960 todos de 2005, 30.330 de 2006, 12.583, 34.004, 35.342 y 45.342 todos de 2007, 24.968 de 2008, 26.506 de 2009, 77.057 de 2010 y 73.038 de 2012.

ESPARTERO CASADO, JULIÁN. (Coordinador). 2009. Introducción al Derecho del Deporte. 2ª ed. Madrid. Editorial Dykinson S.L. 546p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. 2004. Curso de Derecho Administrativo. 9ª ed. Madrid. Editorial Thomson Civitas. Tomo II. 872p.

GARCÍA MACHMAR, WILLIAM. 2011. La subvención en el derecho administrativo. Santiago. Editorial Librotecnia. 319p.

GARRETERO LESTÓN, JOSÉ LUIS (Coordinador). 2009. El nuevo Derecho deportivo disciplinario. Madrid. Ediciones Laborum S.L. 238p.

HEISE GONZÁLEZ, JULIO. 2012. 150 años de evolución institucional. 11ª ed. Santiago. Editorial Andrés Bello. 159p.

INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE. 2013. Resolución Exenta N° 3.801, que Aprueba Reglamento que regula la realización de controles de dopaje.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA. 2003. El derecho deportivo. Entre el servicio público y el mercado. Editorial Dykinson S.L. Sevilla. Colección Derecho Deportivo. 437p.

MATVEEV, LEV P. 2000. Teoría del Deporte. Fundamentos Básicos. Moscú. 1995. Santiago. Editado para Chile por la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER). 253p.

MELLER, PATRICIO. 1996. Un siglo de economía política chilena (1890–1990). Santiago. Editorial Andrés Bello. 380p.

MODIANO, PILAR. 1994. Historia del Deporte Chileno 1850-1950: Orígenes y Transformaciones. Santiago. DIGEDER. 186p.

MUÑOZ FUNCK, CRISTIÁN. 2001. Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación: Las Políticas Estatales de Fomento al Deporte. DIGEDER 1948-2001. CHILEDEPORTES. 261p.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. 2004. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Madrid. Editorial Thomson Civitas. Tomo I. 1424p.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO (Coordinador). 2007. Derecho Administrativo Chileno. México. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. 999p.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO (Coordinador). 2008. Derecho Administrativo: 120 años de cátedra. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 441p.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2011. La Organización Administrativa del Estado. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 477p.

PARADA VÁSQUEZ, RAMÓN. 2002. Derecho Administrativo. Parte General. 13ª ed. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Tomo I. 656p.

REAL FERRER, GABRIEL. 1991. Derecho Público del Deporte. Universidad de Alicante (Secretariado de Publicaciones). Madrid. Editorial Civitas S.A. 532p.

SALAZAR, GABRIEL. 2000. Labradores, peones y proletarios. Santiago. LOM Ediciones. Serie historia. 328p.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. 2002. Principios de Derecho Administrativo. 3ª ed. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid. Volumen II. 736p.

SENTENCIAS DE LA EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA Roles N°s. 90-2011

SENTENCIAS DE LA ILUSTRE CORTE DE APELACIONES Roles N°s. 101-1990, 781-1991, 2.762-1991, 3.899-1994, 3.496-2003, 8.268-2012.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Roles N°s. 46-1987, 146-1992, 167-1993, 176-1993, 185-1994, 226-1995, 239-1996, 244-1996, 245-1996, 254-1997, 280-1998,

319-2001, 325-2001, 346-2002, 352-2002, 379-2003, 388-2003, 389-2003, 427-2004, 433-2005, 444-2005, 467-2006, 479-2006, 480-2006, 541-2006, 634-2006, 755-2007, 771-2007, 790-2007, 1138-2008, 1140-2008, 1234-2008, 1254-2008, 1273-2008, 1295-2008, 1307-2009, 1414-2009, 1518-2009, 1867-2010.

SILVA BASCUÑAN, ALEJANDRO. 2008. Tratado de Derecho Constitucional. De los derechos y deberes constitucionales Libertad personal y seguridad individual, Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, Derecho a la protección de la salud, Derecho a la educación y libertad de enseñanza, Libertad de opinión y de información. 2ª ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Tomo XII. 413p.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado: el Servicio Público. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 323p.

SOTO KLOSS, EDUARDO. 2010. Derecho Administrativo: Temas Fundamentales. 2ª ed. actualizada. Santiago. Editorial Legal Publishing. Chile. 862p.

TEJEDOR BIELSA, JULIO CÉSAR. 2003. Público y privado en el deporte. Barcelona. Editorial Bosch S.A. 261p.

VARIOS AUTORES. 2005. El derecho deportivo en España 1975–2005. Sevilla. Junta de Andalucía – Conserjería de Turismo, Comercio y Deporte. 881p.

VARIOS AUTORES. 2000. La Administración del Estado de Chile: decenio 1990–2000, Facultad de Derecho. Universidad de Chile Santiago. Editorial Jurídica ConoSur Ltda. 780p.

VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. 1999. Derecho Administrativo Especial: Administración Pública y Actividad de los Particulares. Madrid. Civitas ediciones. 436p.

VIVANCO MARTÍNEZ, ÁNGELA. 2007. Curso de Derecho Constitucional. Bases Conceptuales y doctrinales del Derecho Constitucional y Aspectos dogmáticos de la Carta

Fundamental de 1980. 2ª ed. Ediciones Universidad Católica de Chile. Tomos I y II. 457p. y 555p., respectivamente.

Fuentes Hemerográficas:

CAMACHO CEPEDA, GLADYS. 2005. Las directrices constitucionales para la administración pública. Revista de Derecho Público (67).

CERESUELA MUÑOZ, FRANCISCO. 1998-1999. El derecho al deporte. Antecedentes para su reconocimiento constitucional. Revista de Derecho Público (61).

CORDERO VEGA, LUIS. 2002. El medioambiente como título de intervención administrativa. El caso del sistema de evaluación de impacto ambiental. Revista de Derecho Público (63). Tomo II.

CORDERO VEGA, LUIS. 2008. Videovigilancia e intervención administrativa: Las cuestiones de legitimidad, Revista de Derecho Público (70).

COVARRUBIAS CUEVAS, IGNACIO. 2004. Subsidiariedad y Estado Empresario (Análisis Crítico de la Jurisprudencia más relevante). Revista de Derecho Público (66).

FLORES RIVAS, JUAN CARLOS. Segundo Semestre 2011. Concepto y naturaleza de la subvención en el Derecho chileno. El caso de la concesión de obra pública. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (XXXVII).

LÓPEZ MAGNASCO, SEBASTIÁN. 2012. Libertad de Empresa y no discriminación económica. Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuadernos del Tribunal Constitucional (48).

MORAGA KLENNER, CLAUDIO. 2004. Cuestiones Generales sobre Regulación Administrativa. Revista de Derecho Público (66).

NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE, “El Estado Empresario a la luz de la Constitución de 1980”, Revista de Derecho Público N° 62, año 2000, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE y CARMONA SANTANDER, CARLOS. 2011. Recopilación de sentencias del Tribunal Constitucional (1981-2011). Cuadernos del Tribunal Constitucional (45). Colección Conmemoración 40 años del Tribunal Constitucional 1971-2011.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2004. Función Administrativa y Derecho Administrativo en el Derecho Chileno. Revista de Derecho Público (66).

PEÑA TORRES, MARISOL. 2011. Aportes del Tribunal Constitucional de Chile al Estado de Derecho y a la Democracia. Cuadernos del Tribunal Constitucional (47). Colección Conmemoración 40 años del Tribunal Constitucional 1971-2011.

RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2000. Principios Constitucionales del Estado Empresario. Revista de Derecho Público (62).

SARMIENTO GARCÍA, JORGE. 2009. Sobre el concepto de servicio público. Revista de Derecho Administrativo (3).

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. 2004. El nuevo servicio público abierto a la competencia: de la *Publicatio* al libre acceso. Coherencia de las viejas técnicas concesional y autorizacional. Santiago. Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico (12).

Fuentes bibliográficas en línea

HISTORIA DE LA LEY N° 19.712, del Deporte. 2001. Valparaíso. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [En línea].
<<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/4166/1/H19712.pdf>> [Consulta: 24 mayo 2014].

HISTORIA DE LA LEY N° 20.737, relativa a las Federaciones Deportivas Nacionales. 2014. Valparaíso. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [En línea]. <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/44828/2/HL20737.pdf>> [Consulta: 25 mayo 2014].

INFORME DE RESULTADOS SIMCE Educación Física 8° Básico 2012, para Docentes y Directivos. Santiago. Agencia de calidad de la educación – Gobierno de Chile. [En línea] <http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2013/08/WEB_IR_8_basico_Ed_Fisica_2012.pdf> [Consulta: 12 mayo 2014].

CROZIER, RONALD. 1997. El salitre hasta la guerra del Pacífico: una revisión. Revista de Historia del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile (30). [En línea]. <<http://www.revistahistoria.uc.cl/wp-content/uploads/211/10/CrozierRonald-30.pdf>> [Consulta: 3 abril 2014].

COLOMBIA. Red Nacional de Recreación. 1995. Ley N° 181 por la que se dictan disposiciones para el Fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte en Colombia. [En línea] <<http://www.redcreacion.org/documentos/ley181.htm>> [Consulta: 25 marzo 2014].

GARDAIS ONDARZA, GABRIELA. 2002. El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos fiscalizables. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (XXIII). [En línea]. <<http://www.rderecho.equipu.cl/index.php/rderecho/article/download/511/479>> [Consulta: 27 marzo 2014].

JORDANA DE POZAS, LUIS. 1949. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. Revista de Estudios Políticos (48). [En línea]. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>> [Consulta: 27 marzo 2014].

MÉXICO. 2003. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Cultura Física y Deporte. [En línea] <<http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-cultura-fisica-y-deporte/titulo-rimero/#articulo-4>> [Consulta: 25 marzo 2014].

INFORME FINAL de evaluación programa corporaciones municipales de deporte. 2009. Ministerio Secretaría General de Gobierno - Instituto Nacional de Deportes. Santiago. [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/574/articles-49588_doc_pdf.pdf> [Consulta: 12 mayo 2014].

INFORME FINAL de evaluación programas de rehabilitación y reinserción social. 2012. Ministerio de Justicia - Gendarmería de Chile. Santiago. [En línea]. <http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89687_doc_pdf.pdf> [Consulta: 12 mayo 2014].

MONGE GIL, ÁNGEL LUIS. 1987. Aspectos Básicos del ordenamiento jurídico deportivo. Cuadernos Técnicos del Deporte N° 7. Zaragoza. [En línea] <<https://docs.google.com/file/d/0B6RAGkCN4JqUdTU0ZkxIWHZKZVU/edit?pli=1>> [Consulta: 7 junio 2014]

SÁNCHEZ PASCUA, FELICIDAD. 1998. Educación Físico-Deportiva. Apuntes Históricos. Universidad de Extremadura. [En línea] <<http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1071056.pdf&ei=lfw pU9-0Lcjin0gGQilDADA&usq=AFQjCNGdFTyCbAB9dFZRr00tH-rRdvDJMw&bvm=bv.62922401,d.dmQ>> [Consulta: 18 marzo 2014]

SOLAR CUBILLAS, LUIS. 2011. Nazismo y deporte. Los Juegos Olímpicos de Berlín, en 1936. Bilbao Kirolak y Universidad del País Vasco UPV/EHU. [En línea]. https://www.bilbaokirolak.com/es/que-es-bilbao-kirolak/formacion-innovacion-liderazgo/nazismo-y-deporte.-juegos-olimpicos-de-1936/at_download/file.

ANEXO N° 1

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Para mayor comodidad del lector, se ha utilizado en el texto el sistema de abreviaturas que se indica a continuación:

A.C.	:	Antes de Cristo
ANFP	:	Asociación Nacional de Fútbol Profesional
CAR	:	Centro de Alto Rendimiento
CGR	:	Contraloría General de la República
COCH	:	Comité Olímpico de Chile
COI	:	Comité Olímpico Internacional
CPR	:	Constitución Política de la República de Chile de 1980
D.C.	:	Después de Cristo
D.F.L	:	Decreto con Fuerza de Ley
DIGEDER	:	Dirección General de Deportes y Recreación
D.L.	:	Decreto Ley
D.S.	:	Decreto Supremo
Ed.	:	Edición
Excma.	:	Excelentísima
LBAE	:	Ley de Bases de la Administración del Estado
LOCBGAE	:	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LOCM	:	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

N°	:	Número
ODESUR	:	Organización Deportiva Suramericana
P.	:	Página
PP.	:	Páginas
PRODDAR	:	Programa de Becas para deportistas de Alto Rendimiento
SEGEOB	:	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEREMI	:	Secretaría Regional Ministerial
SIMCE	:	Sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje
STC	:	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
TABLA 1: Porcentaje de los derechos del salitre en el total de entradas ordinarias del Estado.....	248
TABLA 2: Cuadro esquemático de las técnicas de intervención de limitación, según autor.....	249
TABLA 3: Empresas públicas operativas en nuestro país.....	257
TABLA 4: Porcentaje de ingresos en Chile durante los años 1932 y 1938.....	259
TABLA 5: Principales técnicas de intervención administrativa reconocidas, por autor, sin asociarlas a una forma de intervención en particular.....	260
TABLA 6: Institucionalidad deportiva latina y centroamericana.....	261
TABLA 7: Esquema organizativo de las entidades de deporte aficionado en nuestro país.....	262
TABLA 8: Cuadro comparativo entre la Administración de recintos por concesión y la Administración de recintos por encargo de gestión.....	263
TABLA 9: Ganadores premio nacional del deporte, desde su creación el año 2002.....	266

TABLA 1: PORCENTAJE DE LOS DERECHOS DEL SALITRE EN EL TOTAL DE ENTRADAS ORDINARIAS DEL ESTADO

Años	Derechos pagados por el salitre (millones \$ oro)	Rentas ordinarias del Estado (millones \$ oro)	Porcentaje
1880	2,3	48,8	4,7
1890	35,0	72,8	48,15
1900	50,1	102,5	48,90
1910	80,4	156,7	51,31
1920	105,6	212,7	40,97
1924	79,6	201,0	39,80
Total	2.240,5	5.191,9	41,65

Fuente: CARIOLA, CARMEN y SUNKEL, OSVALDO. 1991. Un Siglo de Historia Económica de Chile 1830–1930. Santiago. Editorial Universitaria. Colección Imagen de Chile. 138p.

**TABLA 2: CUADRO ESQUEMÁTICO DE LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN DE LIMITACIÓN,
SEGÚN AUTOR**

AUTOR	TIPOS	MODALIDADES	EJEMPLOS
Villar Escurra	1. Regulación: es ordenada la actividad de los particulares	- Reglamentos dictados por órganos públicos	- Normas dictadas por el Banco Central o por una Superintendencia
	2. Obligaciones y prohibiciones: las que implican la imposición de una obligación positiva o negativa para los administrados	- Generales o singulares - Permanentes y temporales - Directas o indirectas - Absolutas y relativas - Personalísimas o no personalísimas i. Reales ii. Pecuniarias iii. No pecuniarias	- Servicio militar - Impuestos - Cuotas de seguridad social
	3. Autorizaciones: Consisten en remociones de obstáculos para el ejercicio de una actividad	- Licencias; - Permisos; - Dispensas	- Permisos de construcción - Autorización para portar armas o para el expendio de bebidas alcohólicas
	4. Actos de comprobación: Hacen referencia a la constatación documental que realiza la Administración, acerca del cumplimiento de requisitos	- Certificaciones; - Homologaciones; - Verificaciones	- Certificaciones y homologaciones académicas

	impuestos por la regulación de una actividad en particular		
	5. Sanciones: la facultad de coacción que posee la Administración para imponer castigos como consecuencia de la infracción de obligaciones o prohibiciones impuestas	- Sanciones	- Multas
Santamaría Pastor	Técnicas de información: las que buscan la captación de información por parte de la Administración	- Deberes de identificación - Deberes formales y documentales - Deberes de comunicación	- Inscripción en el Registro Civil - Llevar ciertos libros contables - Informes que deben enviar las Sociedades Anónimas a la Superintendencia respectiva
	Técnicas de condicionamiento: Consisten en el condicionamiento del ejercicio lícito de una actividad a una verificación que realiza la Administración acerca del cumplimiento de ciertos requisitos	- Comprobaciones: i. Acreditaciones ii. Homologaciones - Autorizaciones: i. Regladas y discrecionales ii. Simples y operativas	- Calificaciones académicas - Homologación de vehículos importados - Autorizaciones de establecimientos de juego
	Técnicas ablatorias: por las que se incide directamente en la esfera jurídica de los derechos	- Técnicas de disminución o privación de situaciones activas	- Restricciones a las construcciones - Servicio militar

	del Administrados	<ul style="list-style-type: none"> i. Parciales ii. Totales <ul style="list-style-type: none"> - Creación o ampliación de situaciones pasivas <ul style="list-style-type: none"> i. Personales ii. Reales 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligaciones tributarias y de seguridad social
Ramón Parada	<p>1. Autorización: es un acto de control reglado que determina si se cumplen las exigencias legales o reglamentarias previstas en la norma</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permiso - Licencia - Carnet 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorización para operar taxis
	<p>2. Ordenes, mandatos y prohibiciones: Son actos por los que la Administración, sobre la base de una potestad de supremacía, haciendo surgir a cargo de un sujeto de un deber una conducta positiva o negativa, cuya inobservancia provoca una sanción</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Generales o singulares - Permanentes y temporales - Directas o indirectas - Ordenes - Mandatos - Prohibiciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Disolución de una reunión o espectáculo - Restricciones en caso de catástrofes o calamidades públicas
García de Enterría y Fernández	<p>1. Limitaciones administrativas de derechos: Actúa sobre las condiciones de ejercicio de un derecho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibiciones i. Incondicionada ii. Absoluta iii. Con reserva - Permisión de ejercicio libre con reserva de excepción prohibitiva a casos concretos 	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones vehiculares - Obligación de comunicar apertura de nuevas oficinas, para las entidades de depósito

	- Comunicación	
2. Potestades ablativas (reales): La Administración puede sacrificar situaciones patrimoniales de los particulares	- Expropiaciones - Transferencias coactivas no expropiatorias	- Ventas forzosas
3. Prestaciones forzadas: el Administrado debe realizar ciertas conductas impuestas por la Administración que enriquecen el patrimonio de la Administración	- Reales - Personales	- Obligación de comunicar ciertos datos, para fines estadísticos - Servicio militar - Obligaciones tributarias
4. Imposición de deberes: Se impone al Administrado la necesidad de realizar un determinado comportamiento	- Imposición reglamentaria de deberes a los Administrados - Ordenes administrativas - Cumplimiento de normas fiscalizables	- Orden de desalojo de un lugar - Ordenes sanitarias
5. Autorizaciones: para que los particulares puedan realizar una determinada actividad deben contar con el consentimiento de la Administración	- Simples y Operativas, - Por operación y de funcionamiento, - Regladas y discrecionales - Personales, reales y mixtas	- Autorización para la creación de bancos; - Autorización para cortar un bosque
6. Sanciones: Consistentes en un	- Disciplinarias y	- Clausura de locales o

	<p>mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal</p>	<p>rescisorias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tributarias - Accesorias 	<p>instalaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Multas
<p>Bermejo Vera</p>	<p>1. Autorización: Consiste en la remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plenamente regladas o parcialmente discrecionales - De funcionamiento o por operación - Personales, reales o mixtas - Temporales e indefinidas - Limitadas e ilimitadas - De simple control o de programación 	<ul style="list-style-type: none"> - Licencias de edificación - Permisos de conducción
	<p>2. Sanciones: Consisten en una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita, o incluso elimina, algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pecuniarias y revocatorias 	<ul style="list-style-type: none"> - Multas - Suspensiones - Privación de bienes o derechos como lo que sucede con la Ley del Tráfico

mismos		
<p>3. <u>Potestad Tributaria y financiera:</u> La Administración impone a los particulares la obligación o deber de contribuir económicamente a los gastos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tributos; - Rendimiento del propio patrimonio del particular - Ejercicio de actividades económicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuestos - Contribuciones especiales - Tasas o precios públicos
<p>4. <u>Potestad de Programación y planificación:</u> Hacen referencia a la facultad de la Administración de ordenar determinadas actividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenación - Intervenciones - Autovinculaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación urbanística e hidrográfica
<p>5. <u>Potestad expropiatoria:</u> por esta facultad, los poderes públicos despojan de sus bienes y derechos o intereses de contenido patrimonial, total o parcialmente, e incluso temporal o definitivamente, a sus titulares legítimos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expropiaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Expropiación por interés público
<p>6. <u>Potestades arbitrales:</u> la Administración utiliza los poderes jurídicos otorgados por el ordenamiento para resolver ciertos conflictos entre particulares o con la Administración</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitraje o conciliación extrajudicial 	<ul style="list-style-type: none"> - Tribunal de defensa de la competencia - Jurados

	<p>7. <u>Potestades de inspección, supervisión o investigación:</u></p> <p>Son e comprobación o constatación de legalidad, siendo una actividad de control previo a una decisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios administrativos propios - Transferencia funcional - Inspección por Administración sobre actividad privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta inspección - Obligación de inspección técnica y periódica de vehículos
<p>Camacho Cepeda</p>	<p>1. <u>Técnicas de información:</u> La Administración impone a los administrados la necesidad de proveer de información necesaria para adoptar decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Deberes de identificación - Deberes formales y documentales - Deberes de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Inscripciones en el Registro Civil - Obligación de llevar libros tributarios
	<p>2. <u>Técnicas de Comprobación:</u></p> <p>Permiten obtener un título de legitimación para la realización de una actividad o facilitar el tráfico jurídico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acreditación o certificación - Normalización - Homologaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Certificaciones ante el Instituto Nacional de Normalización - Certificados de aprobación de máquinas o equipos emitido por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles
	<p>3. <u>Técnica Autorizatoria:</u></p> <p>Condiciona el ejercicio lícito de una actividad a un examen por parte de la Administración, para los efectos de comprobar el cumplimiento de ciertas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regladas y discretionales - Simples y complejas - De funcionamiento o de efecto continuado 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizaciones ambientales - Autorizaciones de funcionamiento de supermercados o bancos

<p>exigencias o requisitos que aseguran la conformación o no contradicción de la actividad del particular con el interés general</p>		
<p>4. Órdenes: Es un acto administrativo que implementa el ejercicio de poderes limitativos que obligan al particular a realizar una determinada actividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atendiendo a los destinatarios, - contenido, - temporalidad de su vigencia y a su eficacia - Formalizadas o no formalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio militar - Clausura de un establecimiento - No verter residuos industriales líquidos en redes de alcantarillado
<p>5. Técnicas de inspección:</p> <p>Consiste en habilitar la realización de funciones específicas de comprobación o constatación de legalidad, actividad que precede la adopción de otras medidas de control o de sanción</p>	<p>7. Facultades de Inspección</p>	<p>8. Fiscalizaciones realizadas por la Dirección del Trabajo, SESMA, SEMCE y Superintendencias</p>

Fuente: VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. Ob. cit. pp. 77-96, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. Ob. cit. pp. 259-283, PARADA, RAMÓN. Ob. cit. pp. 391-399, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. Ob. cit. pp. 108-207, BERMEJO VERA, JOSÉ. Ob. cit. pp. 58-141 y CAMACHO CEPEDA, GLADYS. La actividad sustancial de la Administración del Estado. Ob. cit. pp. 417-438.

TABLA 3: EMPRESAS PÚBLICAS OPERATIVAS EN NUESTRO PAÍS

NOMBRE	NORMA JURÍDICA QUE LA REGULA Y AÑO DE CREACIÓN
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	Decreto con Fuerza de Ley N° 153 de 1960, del Ministerio de Hacienda
Empresa Nacional del Carbón (ENACAR)	Decreto Ley N° 931 de 1975, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
Corporación Nacional de Cobre de Chile	Decreto Ley N° 1.350 de 1976, del Ministerio de Minería, actualizado por la Ley N° 20.392
Banco del Estado de Chile	Decreto Ley N° 2.079 de 1978, modificada por la Ley N° 18.840
Fábrica y Maestranzas del Ejército (FAMAE)	Decreto N° 375 de 1979, del Ministerio de Defensa Nacional, modificado por la Ley N° 18.912
Empresa de Correos de Chile	Decreto con Fuerza de Ley N° 10 de 1982, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile	Ley N° 18.207
Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile	Ley N° 18.297, modificada por la Ley N° 19.113, entre otras (1913)
Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1987, del Ministerio de Minería
Metro S.A.	Ley N° 18.772 (1968)
Empresa Marítima del Estado S.A. (EMPREMAR)	Ley N° 18.773 (1938)
Zona Franca de Iquique S.A.	Ley N° 18.846 (1975)
Polla Chilena de Beneficencia S.A.	Ley N° 18.851 (1934)

Empresas de Servicios Sanitarios de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama, de Coquimbo, del Libertador, del Maule, del Bío-Bío, de la Araucanía, de Los Lagos, de Aysén y de Magallanes	Ley N° 18.885 (1977)
Televisión Nacional de Chile	Ley N° 19.132 (1958)
Ferrocarriles del Estado de Chile	Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Transportes (1884)
Empresas Portuarias de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco y Austral	Ley N° 19.542 (1997)
Casa de Moneda	Ley N° 20.309 (1743)

Fuente: BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE CHILE.

http://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?_grupo_aporte=&sub=791&agr=2&comp=

[consulta: 21 febrero 2014].

Nota: Constituye un paradigma lo que sucede con la Casa de Moneda, que, a pesar de las innumerables transformaciones que ha sufrido, tiene sus orígenes en períodos anteriores a la creación de nuestra nación, en efecto, el 1° de octubre de 1743 por Real Cédula de Felipe V, se ordenó la creación de la Casa de Moneda encargada de la acuñación de monedas en Santiago debido a la escasez de circulante.

TABLA 4: PORCENTAJE DE INGRESOS EN CHILE DURANTE LOS AÑOS 1932 Y 1938

Indicador	Situación en el año 1932 en relación a 1929	Situación en 1938 en relación con 1929
PGB	-45,8%	5,5%
Exportaciones	-81,4%	-28,2%
Precios exportación salitre	-59,0%	-48,0%
Volumen exportación salitre	-78,5%	-47,7%
Precios exportación cobre	-69,3%	-34,3%
Volumen exportación cobre	-71,4%	-1,2%
Importaciones	-86,8%	-60,7%
PGB per cápita	-48,2%	-6,0%

Fuente: MELLER, PATRICIO. 1996. Un Siglo de Política Económica Chilena (1890–1990). Santiago. Editorial Andrés Bello.49p.

TABLA 5: PRINCIPALES TÉCNICAS RECONOCIDAS, POR AUTOR, SIN ASOCIARLAS A UNA FORMA DE INTERVENCIÓN EN PARTICULAR

N°	Nombre del autor	Principales técnicas reconocidas
1	García de Enterría	• Prohibición absoluta
		• Prohibición relativa
		• Intervención de desarrollo de actividad
2	Santamaría Pastor	• Técnica de Información
		• Técnica de condicionamiento
		• Técnica de ablatorias
		• Técnica de ordenación
3	Morel Ocaña	• La de constancia Registro-inventario-comunicación
		• La de comprobación Acreditación-homologación-inspección técnica
		• La de habilitación: autorización
		• La de privación
4	Villar Ezcurra	• Regulaciones
		• Prohibiciones y obligaciones
		• Certificaciones y verificaciones
		• Autorizaciones
		• Sanciones

Fuente: CORDERO VEGA, LUIS. 2002. El medio ambiente como título de intervención administrativa: El caso del sistema de evaluación de impacto ambiental. Revista de Derecho Público. 2(63): 130p.

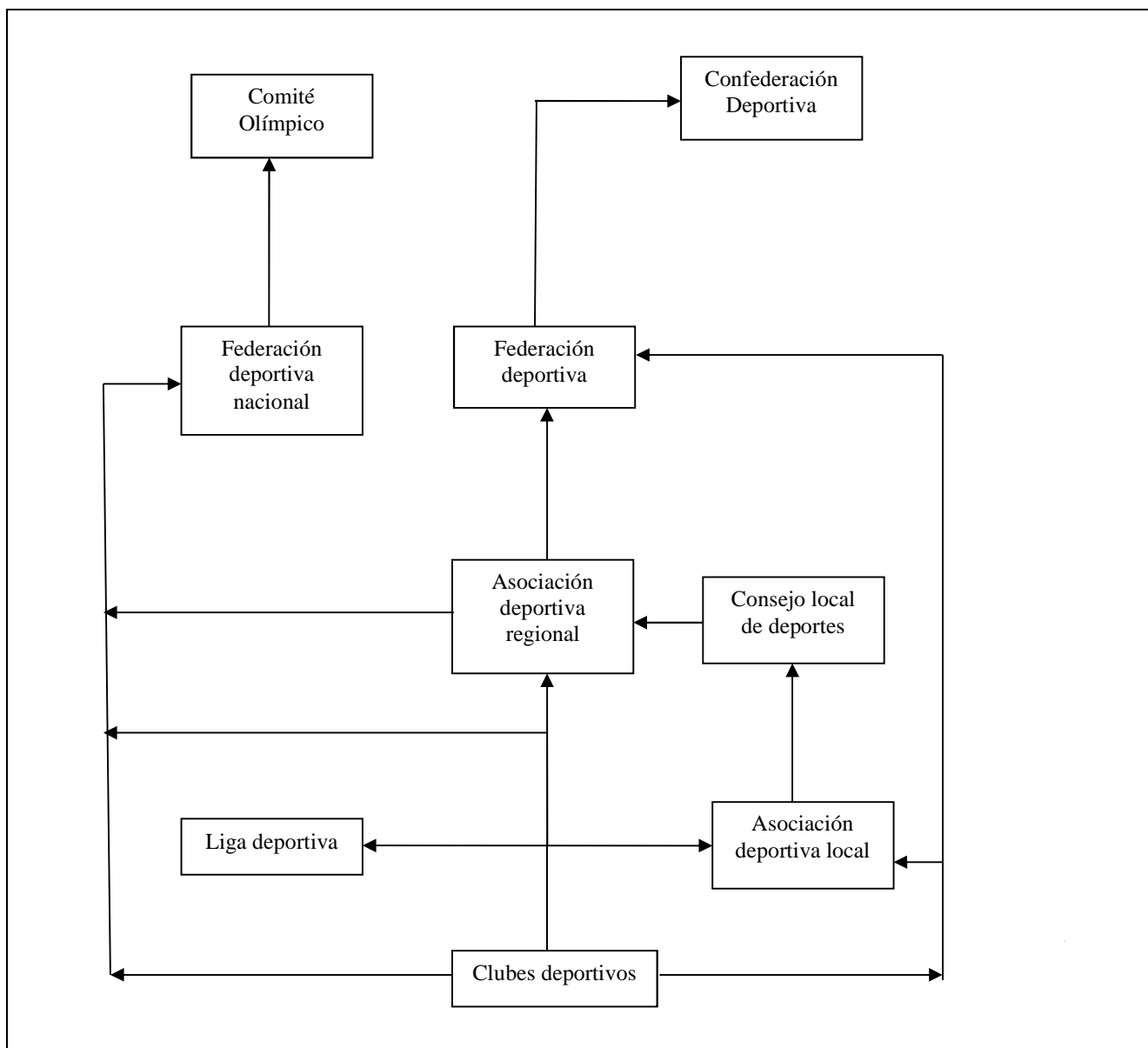
TABLA 6: INSTITUCIONALIDAD DEPORTIVA LATINA Y CENTROAMERICANA

N°	País	Organismo
1	Argentina	Secretaría de Deportes de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social
2	Bolivia	Ministerio de Salud y Deportes
3	Brasil	Ministerio del Deporte
4	Colombia	Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTE)
5	Costa Rica	Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
6	Cuba	Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER)
7	Chile	Ministerio del Deporte
8	Ecuador	Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación
9	El Salvador	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
10	Guatemala	Ministerio de Cultura y Deportes
11	México	Comisión Nacional de Cultura Física y Deportes (CONADE)
12	Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Deportes (IND)
13	Panamá	Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)
14	Paraguay	Consejo Nacional de Deportes (CND)
15	Perú	Instituto Peruano del Deporte (IPD)
16	Puerto Rico	Departamento de Recreación y Deportes, con rango de secretaría de Estado
17	República Dominicana	Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación
18	Uruguay	Ministerio de Deportes y Juventud
19	Venezuela	Ministerio del Poder Popular para el Deporte

Fuente: GAMERO CASADO, EDUARDO. Modelos Deportivos en Latinoamérica. En: CONGRESO INTERNACIONAL. Poderes Públicos y Deporte. Ob. cit. pp. 93-238.

Nota: Atendido que dicho documento data del año 2003, han existido algunas variantes, las cuales fueron incorporadas, como sucedió con Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

**TABLA 7: ESQUEMA ORGANIZATIVO DE LAS ENTIDADES DE DEPORTE AFICIONADO
EN NUESTRO PAÍS**



Fuente: artículo 32 de la Ley N° 19.712, Ley del Deporte y artículo 3° del Reglamento de Organizaciones Deportivas, contenido en Decreto N° 59 de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

TABLA 8: CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE RECINTOS POR CONCESIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE RECINTOS POR ENCARGO DE GESTIÓN

Característica	Administración de Recintos por Concesión	Administración de Recintos por Encargo de Gestión
Fuente(s)	Artículo 12 letra j) y 55 a 61, todos de Ley del Deporte y Decreto N° 139 de 2004 del Ministerio Secretaría General de Gobierno	Artículo 12 letra j) Ley del Deporte
Quiénes pueden acceder a esta modalidad	Cualquier persona natural o jurídica de derecho público o privado.	Además del Municipio donde se encuentra ubicado el respectivo recinto deportivo, las personas naturales o las personas jurídicas de derecho público o privado.
Objetivo	Otorga al concesionario un derecho real de uso y goce sobre recintos deportivos e inmuebles destinados a la práctica del deporte, facultándolo, según sea el caso, para administrar o para construir y administrar las instalaciones destinadas a cumplir con los objetivos de la Ley del Deporte.	El IND encarga la gestión de los recintos deportivos e instalaciones de su patrimonio y, como no señala la forma se entiende que esta gestión se confiere con las facultades del mandato, de acuerdo a la legislación común.
Modalidad de otorgamiento	a) Mediante propuesta pública originada por la presentación de un proyecto de iniciativa privada	Mediante la presentación de una solicitud a la Dirección Regional de Deportes competente que incluya a lo menos: - Plan de Inversión Anual a ejecutar en

	<p>b) Mediante la participación en una propuesta pública, que convoque la Dirección Regional de Deportes competente del IND.</p>	<p>el recinto, con desglose trimestral.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calendario de Uso y Ocupación del Recinto por parte de la entidad Administradora y Organizaciones Usuarías. - Declaración de prestaciones complementarias.
<p>Plazo de vigencia</p>	<p>El plazo que en cada caso se establezca en las bases de la licitación, el que no podrá exceder de 40 años en el caso de concesiones que incluyan la construcción de recintos deportivos o de instalaciones de ellos, y de 10 años si se trata de concesiones sólo para la administración de dichos recintos.</p>	<p>Dependerá de diferentes factores, tales como la superficie del recinto y si la administración propuesta contempla sólo conservación de infraestructura existente o además propone inversión inicial y/o nuevas construcciones.</p>
<p>Recintos objeto de esta modalidad</p>	<p>Todos los recintos a cargo del IND estén inscritos o no en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.</p>	<p>Todos los recintos a cargo del IND estén inscritos o no en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.</p>
<p>Ejemplo de Recintos administrados por esta modalidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estadio fiscal de Mejillones, entregado en Administración a la I. Municipalidad de Mejillones (hasta 30-11-2014). 2. Estadio fiscal de San Felipe, entregado en Administración a la I. Municipalidad de San Felipe (hasta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autódromo de Alto Hospicio, entregado en administración delegada a la I. Municipalidad de Alto Hospicio (hasta 21-10-2030). 2. Polideportivo de la Pampa de Alto Hospicio, entregado en administración delegada a la I. Municipalidad de Alto

	<p>28-11-2015).</p> <p>3. Estadio O'Higgins de Valparaíso, entregado en Administración a la I. Municipalidad de Valparaíso (hasta 31-12-2016).</p>	<p>Hospicio (hasta 21-10-2030).</p>
--	---	-------------------------------------

Fuentes: Sitios electrónicos: <http://www.ind.cl/infraestructura/administracion-recintos-concesion/Pages/Administracion-de-Recintos-por-Concesion-.aspx> y <http://www.ind.cl/infraestructura/administracion-registros-encargo-gestion/Pages/Administracion-de-Recintos-por-Encargo-de-Gestion-.aspx> [en línea]

[Consulta: 28 mayo 2014].

TABLA 9: GANADORES PREMIO NACIONAL DEL DEPORTE, DESDE SU CREACIÓN EL**AÑO 2002**

2002	Selección Chilena de Fútbol Sub 23, medalla de bronce en los Juegos Olímpicos de Sydney 2000 y Christian Yantani y Miguel Cerda, Oro en Copa del Mundo de Remo, en Sevilla 2002.
2003	Equipo de Tenis que logró el 1er lugar en el Mundial por Equipo de Tenis, realizado en Dusseldorf, Alemania. El equipo lo integraron Fernando González, Nicolás Massú y Marcelo Ríos.
2004	Carlo de Gavardo, Motociclista, Campeón Mundial de Rally Categoría 450cc de la Federación Mundial de Motociclismo.
2005	Alberto González, Campeón Mundial de Lightning, Chile; Campeón Mundial de Etchell, Estados Unidos; Campeón Sudamericano de Lightning, Chile; y Campeón Circuito del Sur, Estados Unidos.
2006	Selección Chilena Femenina de Hockey Patín, primer lugar en el Campeonato Mundial de la especialidad, realizado en Chile.
2007	Francisco López, Motociclista, primer lugar en el Rally Patagonia Atacama; segundo lugar en el Rally de Cerdeña, Italia]; y segundo lugar en el Rally de Marruecos (450cc).
2008	Natalia Duco, Atletas, medalla de oro en el Campeonato Mundial de Atletismo Juvenil y por su medalla de oro en el Campeonato Iberoamericano de Atletismo, en Iquique, Chile.
2009	Kristel Köbrich, Natación, cuarta en Mundial de Roma en 1.500 metros libre, segunda en Copa del Mundo Berlín, 800 metros libre, segunda en Copa del Mundo Suecia, en 800 metros libre y récords sudamericanos de 800 y 1.500 metros Libre.
2010	Bárbara Riveros, Triatleta, campeona sudamericana Odesur en distancia sprint y olímpica, y campeona Copa del Mundo de Sydney.

2011	Tomás González, Gimnasta, triple medallista panamericano (plata en suelo y salto, y bronce en all around), campeón en suelo y salto de la Copa del Mundo de París, y logró tres medallas de oro (suelo, salto y all around), dos de plata (anillas y paralelas) y una de bronce (barra) en el Sudamericano de Santiago 2011.
2012	Cristián Valenzuela, campeón en 5.000 metros categoría T11, en Juegos Paralímpicos de Londres 2012.

Fuente: <<http://www.ind.cl/alto-rendimiento/premio-nacional-del-deporte/Paginas/Premio-Nacional-del-Deporte.aspx>> [Consulta: 18 mayo 2014].

Nota: Se hace presente que, a la fecha de la presente tesis, aún no aparece publicado el premio correspondiente al año 2013.