



Santiago, veintinueve de enero de dos mil quince.

**VISTOS:**

Con fecha 11 de febrero de 2014, Mauricio Aliaga Ahumada, bombero voluntario de la Tercera Compañía de Bomberos de Ñuñoa, ha deducido ante esta Magistratura Constitucional requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, y del artículo 1° de la Ley N° 20.564, que establece la ley marco de Bomberos de Chile, para que incida en la causa sobre recurso de protección pendiente ante la Corte Suprema bajo el Rol N° 4602-2014.



**Preceptiva legal cuya aplicación se impugna.**

Los preceptos legales impugnados disponen:

**- Artículo tercero transitorio de la Ley 20.500:**

*"Las corporaciones y fundaciones cuya personalidad jurídica sea o haya sido conferida por el Presidente de la República con arreglo a leyes anteriores se regirán por las disposiciones establecidas por la presente ley en cuanto a sus obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades de modificación y de extinción".*

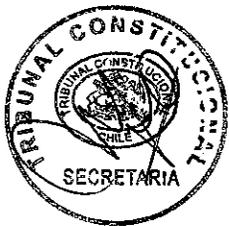
**- Artículo 1° de la Ley N° 20.564:**

*"Los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile constituyen el Sistema Nacional de Bomberos; servicios de utilidad pública, que se rigen por las disposiciones de esta ley, de su reglamento, las de sus estatutos y de leyes especiales, y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil."*



**Gestión pendiente invocada y antecedentes de hecho.**

Como antecedentes de la gestión en que incide el requerimiento deducido, indica el actor que, el 13 de noviembre de 2013, interpuso ante la Corte de Apelaciones de Santiago recurso de protección en contra del Consejo Superior de Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa, por estimar que este órgano disciplinario había actuado en forma arbitraria e ilegal al confirmar la sanción que le fue impuesta por el Consejo de Disciplina de la Tercera Compañía de Bomberos de Ñuñoa, por no pago de las cuotas mensuales, correspondiente a la suspensión por 90 días del servicio y la inhabilitación por 120 días para desempeñar cargo o comisión, estimando el requirente que se habrían lesionado las garantías constitucionales que le confieren los numerales 2° y 3° del artículo 19 constitucional.



La Corte de Apelaciones de Santiago, por sentencia de 29 de enero de 2014, rechazó el recurso de protección, que se encuentra actualmente apelado y pendiente para su vista y fallo por la Corte Suprema, y suspendido en su tramitación conforme a lo ordenado por la Segunda Sala de esta Magistratura Constitucional mediante resolución de 4 de marzo de 2014.

**Conflicto constitucional e infracciones constitucionales invocadas.**

En cuanto al conflicto constitucional sometido a la decisión de este Tribunal Constitucional, sostiene el requirente que la resolución del Consejo Superior de Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa fue dictada por un órgano disciplinario integrado en contravención a la ley, toda vez que el artículo 553 del Código Civil, en su texto modificado por la Ley N° 20.500 (artículo 38), consigna la incompatibilidad de los directores que forman parte del órgano de administración de una corporación,



con el ejercicio de facultades disciplinarias por los mismos. En la especie, precisamente, la sanción fue aplicada por un órgano disciplinario integrado exclusivamente por miembros directores del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa.

Sin embargo, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago estimó que el nuevo texto del citado artículo 553 no era aplicable al Cuerpo de Bomberos recurrido, precisamente atendido lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, impugnado, indicando la Corte, en su fallo, que esta última norma exceptuaba parcialmente a las corporaciones y fundaciones cuya personalidad jurídica se había conferido con arreglo a leyes anteriores, salvo *"en cuanto a sus obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades de modificación y de extinción"*.

Luego, atendido que la personalidad jurídica del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa data del año 1933, en lo que dice relación con la integración de sus órganos, no es aplicable la incompatibilidad entre el órgano de administración y el disciplinario, consignada en el aludido artículo 553 del Código Civil.

Estima el actor que, en la especie, la aplicación decisiva hecha por el tribunal de primera instancia del artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, para resolver el asunto sometido a su jurisdicción, en el sentido de que el modificado artículo 553 sólo sería aplicable a las personas jurídicas constituidas conforme a dicha Ley N° 20.500, y no a aquéllas cuya personalidad jurídica fue conferida con arreglo a leyes anteriores, vulnera la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, establecida en el artículo 19, N° 2°, constitucional, pues, como ocurre en el caso concreto, habría miembros de corporaciones que pueden ser juzgados por un órgano disciplinario integrado por directores de la entidad, al tiempo que los miembros de las





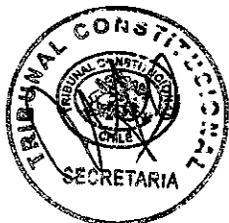
corporaciones constituidas con posterioridad a la Ley N° 20.500 no podrían ser juzgados por los directores, diferencia que carece de racionalidad.

A modo de ejemplo, indica el requirente que -a diferencia de los miembros de corporaciones formadas con posterioridad- tampoco podría hacer uso de lo dispuesto en el nuevo artículo 548-4 del Código Civil, que permite a quien los estatutos de una corporación le irrogan perjuicio, recurrir a la justicia, para su corrección o reparación, derecho que el actor tampoco podría ejercer.

Por otro lado, señala el requirente que la modificación del artículo 553 del Código Civil tuvo por objeto dar directa aplicación a la garantía constitucional del procedimiento racional y justo, consagrada en el artículo 19, N° 3°, constitucional, establecida en relación con los procesos disciplinarios que se siguen al interior de una persona jurídica, separando al efecto la función administrativa de la jurisdiccional y estableciendo la incompatibilidad entre el órgano administrativo y el disciplinario, de modo que los directores dejaran de actuar como "juez y parte" en dichos procesos disciplinarios.

Luego, la referida incompatibilidad del artículo 553 debiera, asimismo, aplicarse a la gestión invocada en la presente acción de inaplicabilidad, pues la aplicación del artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500 conculca el debido proceso, al tiempo que el legislador buscó precisamente evitar ello, al tenor del nuevo artículo 553 aludido.

Por otra parte, respecto del artículo 1° de la Ley N° 20.564, ley marco de Bomberos, igualmente impugnado, indica el requirente que, aun cuando esta norma no fue invocada por la recurrida ni citada en el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, igualmente podría resultar aplicable en la gestión actualmente pendiente ante la Corte Suprema y, en ese caso, también se





exceptuaría al Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa de la aplicación de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.500, especialmente al Código Civil, pues, como sí lo ha señalado el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa en otros recursos de protección, conforme a la norma impugnada dicha corporación estaría regida por la misma Ley N° 20.564, su reglamento, sus estatutos y leyes especiales, y, sólo en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas del Código Civil.

En seguida, la hipotética aplicación del artículo 1° referido, asimismo, afectaría al actor en sus garantías constitucionales de igualdad ante la ley y del debido proceso, en términos similares a los mencionados respecto de la primera norma legal que impugna, agregando el requirente nuevamente que, como -a diferencia de los miembros de corporaciones nuevas- no podrían ejercer la acción que les confiere el nuevo artículo 548-4 del Código Civil, sería aplicable a su respecto el Reglamento General del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa que prevé el procedimiento conforme al cual se llevan a cabo los procesos disciplinarios como el de la especie.

Así, el reglamento aludido prevalecería por sobre la Constitución y las leyes, por lo que en caso de no pago de las cuotas, el Director, que tiene interés en el asunto, como encargado de la administración, actuará por mandato del referido reglamento como "juez y parte", conculcando la igualdad ante la ley y el debido proceso legal.

Concluye el requirente consignando que ambas normas impugnadas son decisivas en la resolución del asunto, de modo tal que de ser declaradas inaplicables por este Tribunal Constitucional determinarían, en armonía con la igualdad ante la ley y el debido proceso, que la Corte Suprema debiera declarar que el actuar del Consejo Superior de Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa ha sido ilegal.





### **Admisión a trámite y admisibilidad.**

La Segunda Sala de esta Magistratura, por resoluciones de 27 de febrero y de 20 de marzo de 2014, respectivamente, admitió a trámite y declaró admisible el requerimiento, el que, a continuación, fue puesto en conocimiento de los órganos constitucionales interesados y del Consejo Superior de Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa, confiriéndoles el plazo de 20 días para formular sus observaciones sobre el fondo del asunto.

### **Observaciones de fondo de las demás partes en el proceso constitucional.**

Mediante presentación de 21 de abril de 2014, el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa, dentro de plazo, formula observaciones al requerimiento, solicitando que sea rechazado en todas sus partes, con costas.

Comienza señalando que el requirente accionó de protección en su contra por la conculcación de las mismas garantías constitucionales de la igualdad ante la ley y del debido proceso, rechazando la Corte de Apelaciones de Santiago el recurso, toda vez que estimó que la sanción aplicada al bombero requirente se ajustó a un procedimiento racional y justo, y que, en la especie, era aplicable el artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, que excluye al Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa de la aplicación del artículo 553 del Código Civil, encontrándose actualmente el recurso pendiente de resolución en segunda instancia ante la Corte Suprema.

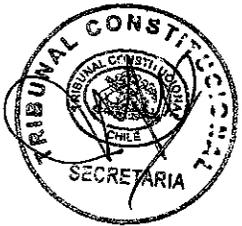
Luego, respecto a la impugnación del artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, sostiene el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa que la solicitud de inaplicabilidad de esta norma es del todo improcedente.

Indica que la referida ley reitera el derecho de asociación consagrado en el artículo 19, N° 15°, de la





Carta Fundamental, estableciendo el marco jurídico mínimo y común para las asociaciones, y reconociendo el derecho de las mismas para establecer su propia organización estatutaria, dentro del marco de la misma ley. El mismo legislador, en el referido artículo tercero transitorio, se hace cargo del posible conflicto entre las asociaciones constituidas al alero de la antigua legislación y aquellas que lo han sido bajo el amparo de la nueva normativa de la Ley N° 20.500, estableciendo expresamente que las corporaciones antiguas se regirán por la nueva normativa sólo *"en cuanto a sus obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades de modificación y de extinción"*.



Luego, el asunto se reduce a la aplicación de la ley en el tiempo y su eventual efecto retroactivo, cuestión que debe resolver el juez del fondo.

Asimismo, el efecto retroactivo debe estar establecido expresamente por el legislador y es de derecho estricto. En la especie, precisamente, la disposición transitoria tercera de la Ley N° 20.500 soluciona el asunto, de modo que las corporaciones constituidas conforme a la ley antigua, y que han aprobado sus estatutos de acuerdo a ella, siguen rigiéndose por los mismos. De esta forma, el legislador cumple con el principio de respeto de los derechos adquiridos, ratificando las reglas contenidas en la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes.

Luego, las corporaciones como el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa se rigen por sus estatutos, aplicándose sólo en subsidio las normas contenidas en las demás leyes y en el Código Civil.

Lo anterior, además, se confirma por el hecho de que este Tribunal Constitucional ejerció el control preventivo de la Ley N° 20.500, sin estimar la existencia de conflicto constitucional alguno en cuanto a la modificación del artículo 553 del Código Civil.



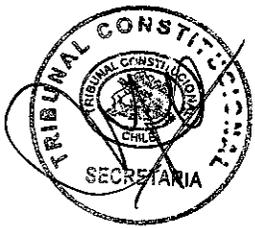
Ahora bien, la garantía de la igualdad ante la ley, establecida en el artículo 19, N° 2°, de la Constitución, prohíbe a la ley establecer diferencias arbitrarias o carentes de racionalidad, en circunstancias que, conforme se ha expresado, la norma impugnada establece una diferenciación fundada y razonable, por lo que en la especie debe desecharse esta infracción constitucional.

En seguida, señala el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa que la norma transitoria cuestionada tampoco vulnera la garantía del debido proceso, establecida en el artículo 19, N° 3°, de la Constitución, toda vez que dicho precepto legal no impide al actor ejercer su derecho a impugnar la resolución del Consejo Superior de Disciplina, como lo ha hecho en la especie al deducir su recurso de protección actualmente pendiente ante la Corte Suprema.

En efecto, el debido proceso supone que el procedimiento sancionatorio debe cumplir con todas las etapas establecidas en la ley y, en el caso concreto, en el reglamento respectivo. A su vez, desde el punto de vista de los principios que lo inspiran, el debido proceso supone el respeto a la bilateralidad de la audiencia y los derechos a defensa, a rendir pruebas, a recurrir de las sanciones aplicadas y a una sentencia fundada, nada de lo cual se ha visto conculcado en la gestión *sub lite*.

Tampoco existe en la especie una comisión especial que juzgue, pues el órgano sancionador, así como las conductas antirreglamentarias, están establecidos en un reglamento anterior a la perpetración del hecho.

En fin, tampoco promovió la cuestión de inconstitucionalidad el juez, pues ha estimado que la norma cuestionada se encuentra ajustada a la Constitución.





Por otro lado, señala el Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa que la solicitud de inaplicabilidad del artículo 1° de la Ley N° 20.564 es, asimismo, improcedente.

En primer lugar, porque este precepto legal no es aplicable ni decisivo para la resolución del asunto. En efecto, ninguna de las partes ha invocado dicha norma en la gestión *sub lite*, ni fue considerada por la Corte de Apelaciones de Santiago en su sentencia de primera instancia.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al fondo, se reitera que los estatutos de las personas jurídicas tienen fuerza de ley para ellas y sus miembros, aplicándose otras leyes y el Código Civil sólo en subsidio, como precisamente lo dispone el precepto impugnado.

Lo anterior, según se aprecia de la historia de la ley, precisamente busca regular la institucionalidad específica del Cuerpo de Bomberos de Chile, entregándole competencias para su organización y funcionamiento, atendida su calidad de servicio de utilidad pública y la labor altamente riesgosa que desarrollan los bomberos, lo que supone que desde sus orígenes los cuerpos de bomberos han mantenido una estructura interna jerarquizada, siendo así imperioso que existan organismos disciplinarios al interior de estas corporaciones.

A mayor abundamiento, debe tenerse presente que tanto respecto de los cuerpos de bomberos constituidos con anterioridad a la Ley N° 20.564, como respecto de los constituidos con posterioridad a ella, igualmente las normas del Código Civil son supletorias, de modo que sólo son aplicables en caso de que el respectivo estatuto no regle la materia.

Finalmente, se indica que respecto del artículo 1° aludido tampoco promovió la cuestión de inconstitucionalidad el juez, ni se discutió la constitucionalidad de la norma durante la tramitación de





la ley, en términos que haya sido necesario a su respecto un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, concluyendo así que el precepto cuestionado se encuentra ajustado a la Carta Fundamental.

**Vista de la causa.**

Por resolución de 5 de mayo de 2014, se ordenó traer los autos en relación y, por acuerdo de Pleno adoptado en sesión de 5 de junio de 2014, se le otorgó preferencia para su vista, agregándose para vista conjunta con la causa Rol N° **2627-14-INA** en la tabla de Pleno del día 10 de junio de 2014, fecha en que tuvo lugar la mencionada vista, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados representantes del requirente y del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa.



**Medida para mejor resolver y acuerdo.**

Por resolución de 12 de junio de 2014, se decretó como medida para mejor resolver oficiar al Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa a fin de que remitiera a esta Magistratura copia autorizada de los Estatutos del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa; del Reglamento de la Tercera Compañía de Bomberos de Ñuñoa, y del expediente sobre proceso disciplinario seguido en contra del requirente.

Habiéndose cumplido dicha medida, con fecha 5 de agosto de 2014 la causa quedó en estado de acuerdo.

**Y CONSIDERANDO:**

**I.- EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO ANTE ESTA  
MAGISTRATURA.**

**PRIMERO.-** Que el conflicto planteado a esta Magistratura consiste en verificar si en la gestión pendiente acreditada los preceptos legales impugnados (disposición tercera transitoria de la Ley N° 20.500 y el



artículo 1° de la Ley N° 20.564) vulneran o no el estándar constitucional de respeto a la igualdad ante la ley (artículo 19, numeral 2°) y del debido proceso (artículo 19, numeral 3°), en el marco de una sanción disciplinaria dispuesta por el mando respectivo al interior de la Tercera Compañía de Bomberos de Ñuñoa en contra del requirente;

**SEGUNDO.**- Que de esta descripción del conflicto constitucional se desprenden tres dilemas distintos identificados en un orden jerárquicamente inverso y que permiten especificar, en un corte vertical, la estructura del conflicto jurídico planteado a este Tribunal. Primero, si los Estatutos y el Reglamento General del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa cumplen con el estatuto constitucional vigente. Segundo, si los mandatos legales de una regla general (Ley N° 20.500 y su incorporación al Código Civil) y una regla especial (Ley N° 20.564), aplicable exclusivamente a Bomberos, determinan con claridad la interpretación adecuada del estatuto legal vigente y las obligaciones que se derivan directamente desde la Constitución. Y, finalmente, en el nivel constitucional propiamente tal, si las obligaciones de los cuerpos intermedios y su relación con el debido proceso, especialmente en el cumplimiento de un procedimiento disciplinario, se enmarcan en un tipo de estándar cuya infracción se reprocha en autos y que lleva al requirente a solicitar que esta Magistratura declare su inaplicabilidad por inconstitucionalidad;

**II.- CUESTIONES QUE NO SERÁN RESUELTAS POR ESTA SENTENCIA.**

**TERCERO.**- Que de la identificación realizada con anterioridad surgen nítidamente aquellas cuestiones sobre las cuales esta Magistratura tiene competencia para





pronunciarse, las que deslindan de aquellas sobre las cuales carecemos de atribuciones. En primer lugar, parece claro que la impugnación efectuada por el requirente cuestiona la legalidad (y el supuesto constitucional que la respalda) del obrar del órgano requerido, porque la sanción dispuesta por el "Consejo Superior de Disciplina, órgano recurrido en el Recurso de Protección que se tramita (...) fue dictada por un órgano disciplinario integrado en contravención a la ley, especialmente en relación al nuevo artículo 553 del Código Civil (...). En efecto, (...) establece una incompatibilidad para quienes ejercen como directores, vale decir forman parte del órgano de administración de una Corporación, en orden a que éstos no pueden ejercer funciones disciplinarias" (fs. 2 del requerimiento).

En segundo lugar, si la contravención del estándar que ordena separar lo administrativo de lo disciplinario, evitando ser juez y parte en la misma causa, exige especificar el nivel en que se produciría tal identidad, la cuestión importaría revisar el Estatuto del Cuerpo de Bomberos de Ñuñoa y el Reglamento General de la Tercera Compañía de Bomberos de Ñuñoa.

En tercer término, si el agravio producido al requirente se produce en dicha normativa secundaria, cuestión para lo cual esta Magistratura dispuso una medida para mejor resolver con el objeto de tener a la vista los correspondientes estatutos, no parece ser parte integrante de nuestras atribuciones pronunciarnos sobre la constitucionalidad de dicha reglamentación y menos sobre la legalidad de la misma, cuestiones ponderables en plenitud por el juez de fondo.

Por tanto, es un asunto ajeno a nuestras competencias pronunciarnos sobre este punto, sin perjuicio de que sobre el fondo esta Magistratura sí indicará algunos elementos que fundan la autonomía de los





cuerpos intermedios en su capacidad de auto-organización y su respeto a la Constitución;

**CUARTO:** Que respecto de los otros dos niveles planteados en esta causa (el de legalidad y el de constitucionalidad), es necesaria una explicación adicional que implica deslindar mejor la naturaleza del conflicto y las distinciones específicas entre la justicia ordinaria y la constitucional, cuestión sobre la cual sentenciaremos a continuación;

**III.- EL REPROCHE CONSTITUCIONAL Y LAS NORMAS IMPUGNADAS.**



**QUINTO:** Que los preceptos legales impugnados por el requirente son dos, a saber:

La tercera disposición transitoria de la Ley N° 20.500, que dispone que:

*"Las corporaciones y fundaciones cuya personalidad jurídica sea o haya sido conferida por el Presidente de la República con arreglo a leyes anteriores se regirán por las disposiciones establecidas por la presente ley en cuanto a sus obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades de modificación y de extinción."*

Y el artículo 1° de la Ley N° 20.564 (Ley Marco sobre Bomberos de Chile):

*"Los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile constituyen el Sistema Nacional de Bomberos; servicios de utilidad pública, que se rigen por las disposiciones de esta ley, de su reglamento, las de sus estatutos y de leyes especiales, y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil."*

**SEXTO:** Que la impugnación constitucional del requirente es indirecta, puesto que funda su reproche en el hecho de que el nuevo artículo 553 del Código Civil



establece un estándar para las asociaciones que configura un procedimiento racional para los procesos disciplinarios. Lo anterior exige especificar el contenido del estándar, reproduciéndolo con especial mención del elemento incompatible con el orden constitucional, que aquí se cuestiona a partir del contenido del artículo 553 del Código Civil, modificado por el artículo 38, literales a) y b), de la Ley N° 20.500, esto es que:

*"Los estatutos de una corporación tienen fuerza obligatoria sobre toda ella, y sus miembros están obligados a obedecerlos bajo las sanciones que los mismos estatutos impongan.*

*La potestad disciplinaria que le corresponde a una asociación sobre sus asociados se ejercerá a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro organismo de similar naturaleza, que tendrá facultades disciplinarias respecto de los integrantes de la respectiva asociación, las que ejercerá mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a sus asociados. En todo caso, el cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario.";*

**SÉPTIMO:** Que de la conjunción de ambas consideraciones resulta claro que se trata de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad que exige, simultáneamente, una interpretación legal y una integración normativa acerca de si el estándar legal del artículo 553 del Código Civil establece una regla material constitucional que sea válida para el caso. Por tanto, no resulta sencillo en este caso el habitual contraste directo entre la norma legal estimada inaplicable en relación con la vulneración eventual de una disposición constitucional. La interpretación legal supone identificar cuál es la norma que rige en la especie, esto es, la Ley N° 20.500 y su incorporación a diversos preceptos del Código Civil o si se mantiene el marco regulatorio previo. Asimismo, se debe especificar





si la Ley N° 20.564 modifica tales criterios. Para, finalmente, precisar el estándar constitucional aplicable a los procesos disciplinarios de los cuerpos intermedios y si la función desempeñada por Bomberos de Chile incide en alguna modificación de tal estándar.

Por tanto, nos abocaremos a si le corresponde o no a esta Magistratura hacerse cargo de los diversos problemas presentes en esta causa;

**IV.- LA INTERPRETACIÓN LEGAL NO ES PARTE DE LA TAREA JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**



**OCTAVO:** Que el presente proceso constitucional contiene dimensiones de legalidad pura respecto de las cuales es competencia del juez de fondo decidir las: una de ellas es la aplicación del principio de irretroactividad de las leyes y la precisión acerca de cuál es la norma legal vigente en función de criterios de temporalidad;

**NOVENO:** Que una de las impugnaciones del requirente se dirige contra una norma que efectivamente regula el efecto retroactivo de la ley. En efecto, la tercera disposición transitoria de la Ley N° 20.500 modula la aplicación de esta norma sobre corporaciones y fundaciones cuya personalidad jurídica fue conferida con arreglo a leyes anteriores. En estos casos, sí se rigen por la Ley N° 20.500 respecto a:

*"sus obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades de modificación y de extinción".*

Esta norma es coherente con la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes, pues su artículo 10 prescribe que:



"la existencia y los derechos de las personas jurídicas se sujetarán a las mismas reglas que respecto del estado civil de las personas naturales",

y su artículo 3° señala que:

"el estado civil adquirido conforme a la ley vigente a la fecha de su constitución, subsistirá aunque ésta pierda después su fuerza; pero los derechos y obligaciones anexos a él se subordinarán a la ley posterior, sea que ésta constituya nuevos derechos u obligaciones, sea que modifique o derogue los antiguos."

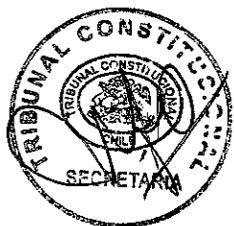


En este sentido, si bien la constitución de las personas jurídicas se rige por las normas vigentes en ese momento, una norma posterior puede modificar sus derechos y obligaciones. Será labor del juez de fondo, mediante la interpretación de las normas pertinentes, determinar qué constituye una obligación, por ejemplo, en este caso precisar si el artículo 553 del Código Civil, modificado por la Ley N° 20.500, es una obligación aplicable a las personas jurídicas creadas con anterioridad. Esta es una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, tal como lo ha sostenido nuestra jurisprudencia: "[s]i una ley es más especial que otra o tiene efectos retroactivos, es algo que le corresponde resolver a los jueces del fondo, pues se trata de un asunto de legalidad. Esta Magistratura sólo es competente para conocer de conflictos entre leyes y la Constitución, pero no entre preceptos legales." (STC 1863, considerando 6°);

**DÉCIMO:** Que, junto con esta dimensión de legalidad, hay otra que es fundamental. Todo el requerimiento gira en torno a la noción de que el debido proceso exige,



respecto de las asociaciones, que la tarea disciplinaria deba fundarse en una nítida separación entre las funciones de administración de la Compañía de Bomberos y su función sancionatoria de sus integrantes. Este es el estándar que legalmente se incorporó en el artículo 553 del Código Civil. Lo anterior es relevante puesto que nada dicen -respecto de la imparcialidad del juzgamiento sancionatorio- ni el artículo 1° de la Ley N° 20.564 ni la disposición tercera transitoria de la Ley N° 20.500. Por tanto, se vuelve a manifestar el carácter indirecto de este requerimiento. En el evento de que esta Magistratura acogiera la inaplicabilidad de uno o ambos preceptos legales, ello no importaría resolver el dilema planteado, puesto que sería necesario realizar un proceso adicional de integración normativa sobre un precepto que está fuera de la discusión planteada y que exige una dimensión positiva en cuanto a agregarlo al estándar aludido;



**DECIMOPRIMERO:** Que a lo anterior cabe agregar que las referencias al artículo 1° de la Ley N° 20.564 no resultan del todo plausibles, puesto que no ha sido invocado por ninguna de las partes en la gestión pendiente (recurso de protección). Asimismo, ellas profundizan el ámbito de legalidad, puesto que el contenido que incorpora este precepto legal es la exigencia de especificar las normas aplicables a su constitución y funcionamiento. Para ello, hay un orden normativo que parte de las propias obligaciones y derechos que la Ley N° 20.564 define para todos los Cuerpos de Bomberos como "ley marco", por el reglamento de la Ley N° 20.564, por sus estatutos, por sus leyes especiales y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil. Dentro de este orden supletorio, al final se encuentra la disposición



del artículo 553 del Código Civil que integraría el estándar impugnado. Para verificar cómo se aplica ese orden normativo supletorio hay que indagar en los estatutos de este tipo de asociaciones, cuestión que le está vedado al Tribunal Constitucional, según ya lo dijimos;

**V.- LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL REQUERIMIENTO Y EL VÍNCULO ENTRE DERECHO DE ASOCIACIÓN, LOS BOMBEROS Y EL DEBIDO PROCESO.**

**a.- El Cuerpo de Bomberos como organización privada y servicio de utilidad pública.**



**DECIMOSEGUNDO:** Que la propia Ley N° 20.564, ley marco de Bomberos, determina el estatuto normativo que tienen el Cuerpo de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos, que integran el Sistema Nacional de Bomberos.

La actividad bomberil es una función pública, puesto que es un "servicio de utilidad pública" (artículo 1° de la Ley N° 20.564), que actúa coordinadamente con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (artículo 4° de la Ley N° 20.564), con el objeto de vincularse con los demás órganos de la Administración del Estado; es un organismo técnico especializado (artículo 5° de la Ley N° 20.564); que recibe recursos públicos de fuentes nacionales (Ley de Presupuestos), regionales o comunales (artículo 6° de la Ley N° 20.564); que deben ser rendidos ante la Subsecretaría del Interior, Intendencias o Gobernaciones (artículo 7° de la Ley N° 20.564) y con rendiciones de cuenta anuales adicionales a los Ministerios de Justicia, de Hacienda y a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado (artículo 7° de la Ley N° 20.564). Desde este punto de vista parece ser similar a otros organismos extranjeros



que en sus países son los encargados de hacer frente a incendios, accidentes y emergencias, de conformidad a sus propias normativas.

Pero tal descripción es insuficiente respecto de lo que es el Cuerpo de Bomberos de Chile. Es indudable que el modo organizativo de esta institución reposa en el ejercicio del derecho de asociación, siendo la integración al Cuerpo de Bomberos una de las más tradicionales y emblemáticas participaciones voluntarias en la sociedad chilena actual. El Cuerpo de Bomberos es una asociación voluntaria y privada que ejerce una actividad reconocida como servicio de utilidad pública. En síntesis, más allá del régimen legal que estructura la función genéricamente pública de asistencia, prevención, mitigación y empleo de un servicio frente a incendios y emergencias, en Chile, hay una excepcionalidad y esa dimensión se funda en la estructura organizativa de la excepcionalidad. Por ende, más allá de los factores normativo-públicos que rodean algunos aspectos de esta actividad administrativa, aquí se diferencia la organización bomberil como resultado de un ejercicio privado de asociación. Por lo tanto, ello exige reforzar la regla potestativa de las capacidades de auto-organización o autonomía gubernativa de los propios Cuerpos de Bomberos;

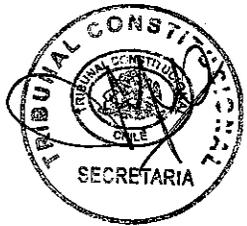


**DECIMOTERCERO:** Que la naturaleza jurídica del Cuerpo de Bomberos ya había sido objeto de consideración por esta Magistratura. Es así como ya tuvo ocasión de declarar que *"los Cuerpos de Bomberos son entidades privadas. Su personalidad jurídica es de derecho privado y el legislador no los crea ni los define en sus elementos esenciales, como lo hace con un servicio público. (...) La naturaleza de entidad privada de los Cuerpos de Bomberos ha sido reconocida por la doctrina (Hirsch, Brigitte, Análisis y recopilación de*



disposiciones legales y reglamentarias relativas a los Cuerpos de Bomberos de Chile; Memoria, Facultad de Derecho, Universidad de Chile; Santiago, 1989, pág. 4; Pérez Astorga, Alvaro, Régimen jurídico de bomberos en Chile; Memoria, Facultad de Derecho, Universidad de Chile; Santiago, 2002, págs. 6 y siguientes); por la jurisprudencia de los tribunales (por ejemplo, SCS rol 3006-2004) y por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (dictámenes 15013/09; 11504/03; 043432/98);" (STC Rol N° 1295, considerando 52°);

**b.- El derecho de asociación y su desarrollo normativo en la Ley N° 20.500.**



**DECIMOCUARTO:** Que de la historia de la Ley N° 20.500 se puede deducir un conjunto relevante de conclusiones para este caso. En primer lugar, tal como se expresó en el Mensaje que dio origen a esta ley, "[l]a necesidad jurídica ineludible de desarrollar el derecho de asociación del número 15° del artículo 19 de la Constitución Política, requiere ser compatible con las modalidades específicas de asociaciones reguladas en leyes especiales, tales como partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, organizaciones deportivas, juntas de vecinos, etc. Con miras a este objetivo, la presente iniciativa establece un régimen mínimo y común, que sirve de marco legal para todas aquellas asociaciones que no tienen un estatuto jurídico especial que las regule. En la especie, el proyecto limita su ámbito de aplicación a las asociaciones sin fines de lucro, lo que permite dejar fuera del campo normativo de la misma a las sociedades civiles y mercantiles, cuya naturaleza y finalidades no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones." (Historia de la Ley N° 20.500, p. 7).



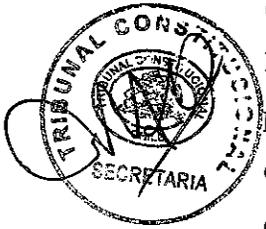
Durante la tramitación del proyecto de ley, el Ejecutivo presentó enmiendas que modificaron algunos artículos del Código Civil, entre ellos el artículo 553 (Historia de la Ley N° 20.500, Informe de Comisión Mixta, p. 416). Esta enmienda ya contenía la exigencia de un procedimiento racional y justo en materia disciplinaria, lo que fue profundizado en la Comisión Mixta al modificar el inciso segundo del artículo 553 señalando que la *"potestad disciplinaria se ejercerá por una comisión de ética, tribunal de honor u otra entidad de similar naturaleza, con facultades disciplinarias que se ejercerán mediante un procedimiento racional y justo, con respeto a los derechos de los asociados. Concluye señalando que los cargos directivos son incompatibles con los del órgano disciplinario."* Esta modificación fue aprobada por unanimidad (Historia de la Ley N° 20.500, pp. 434-5). La tercera disposición transitoria también fue introducida por indicación sustitutiva del Ejecutivo. En ese momento se trataba de la segunda disposición transitoria y prescribía que *"las corporaciones o fundaciones cuya personalidad jurídica haya sido conferida por el Presidente de la República con arreglo a disposiciones diferentes a las de esta ley, se regirán por las disposiciones de ésta en lo que respecta a las obligaciones, fiscalización, requisitos y formalidades para su modificación y extinción."* (Historia de la Ley N° 20.500, p. 419). Esta disposición fue aprobada por unanimidad en Comisión Mixta sin ulterior debate (Historia de la Ley N° 20.500, p. 420).



Finalmente, en el control preventivo del proyecto de ley, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre las normas orgánicas constitucionales y declaró su constitucionalidad (STC Rol N° 1.868), pero no fueron revisadas las normas impugnadas en este caso;

**c.- El derecho de asociación y el Cuerpo de Bomberos.**

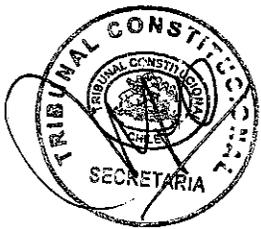
**DECIMOQUINTO:** Que la existencia y autorregulación de Bomberos como persona jurídica se ampara en el derecho de asociación. "Este derecho comprende tanto la concurrencia con otras personas en la constitución de asociaciones nuevas, como el ingreso en las ya existentes, la libre determinación de su organización, de sus reglas de funcionamiento, de los derechos y deberes de los socios y el desarrollo de la actividad asociativa sin interferencias de ningún tipo por parte de los poderes públicos, tanto en su ámbito interno como en las relaciones de la asociación con otras personas, cualquiera que sea su clase" (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique (1996), *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, p. 148). Ahora bien, hay que destacar en esta causa específicamente su dimensión colectiva. "La dimensión colectiva del derecho comprende la facultad de autogobierno de la asociación y, en virtud de ella, la agrupación puede dictar normas internas y elegir su forma de conducción y representación" (GARCÍA y CONTRERAS (2014), *Diccionario Constitucional Chileno*, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 55, p. 334).



Sin perjuicio de lo anterior, atendiendo la especial actividad de Bomberos en el resguardo de la población, el legislador ha regulado de manera especial las finalidades públicas al servicio de las cuales se propicia la constitución y funcionamiento de esta institución, a través de la Ley N° 20.564 (Ley Marco de Bomberos de Chile), sin que ello entrañe una intromisión sobre las decisiones de la propia institución y sus más diversos Cuerpos y Compañías que la integran. Durante la tramitación de la Ley 20.564 se expresó que "[e]l servicio de Bomberos en Chile, en términos generales, no se encuentra regulado por una norma legal que le confiera competencia específica, pese a que la función de bomberos



forma parte de las labores de seguridad y protección civil que, por mandato constitucional, le corresponde al Estado (...). Si bien existe una normativa legal dispersa que otorga beneficios y confiere facultades específicas a los Cuerpos de Bomberos, tal como ocurre por ejemplo en materia de facultades inspectivas en materias referidas a cumplimiento de normas de seguridad contra incendio, o autorización para el otorgamiento de licencias de conducir especial clase "F" a través de la Academia Nacional, o la facultad para evacuar informes al Ministerio Público sobre origen y causa de los incendios y otras tantas que les confieren franquicias tributarias, aduaneras o impositivas, no existe una normativa legal que, en atención a la especial naturaleza de las funciones que corresponde desempeñar a los Cuerpos de Bomberos, los reconozca y regule entregándoles competencias específicas, especialmente en materia de su creación y funcionamiento, facultando a determinados organismos para velar por su profesionalismo, integridad y competencia, como de igual manera respecto del uso racional de los recursos fiscales comprometidos en su financiamiento." (Historia de la Ley N° 20.564, pp. 16-7);



**VI.- DESESTIMACIÓN DE LAS IMPUGNACIONES DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS REQUERIDOS.**

**1.- No se vulnera la igualdad ante la ley.**

**DECIMOSEXTO:** Que sobre la infracción de la igualdad ante la ley, el requirente estima que hay vulneración constitucional en el caso concreto, porque del efecto conjunto de la disposición tercera transitoria de la Ley N° 20.500 y del artículo 1° de la Ley N° 20.564 habría miembros de corporaciones como su Compañía de Bomberos



que pueden ser juzgados por un órgano disciplinario integrado por directores de la misma, al tiempo que los miembros de las corporaciones constituidas con posterioridad a la Ley N° 20.500 no podrían ser juzgados por los directores, diferencia que a su juicio carece de racionalidad;

**DECIMOSÉPTIMO:** Que, como hemos explicado, esta diferenciación no es arbitraria, pues ya en la dictación de la Ley N° 20.564 el legislador constata la necesidad de dotar a los Cuerpos de Bomberos de un estatuto distinto al resto de las personas jurídicas, por las funciones de utilidad pública que desempeña. En este sentido, durante la tramitación de esta ley el diputado Ulloa manifestó *"que la ley N° 20.500 se aprobó pensando en las organizaciones comunitarias, permitiendo por ello la creación de corporaciones de derecho privado, entre las cuales cabría la creación de un cuerpo de bomberos. Por ello, apoyó la necesidad de aprobar con prontitud esta iniciativa legal para que, en su calidad de norma especial, prime sobre la ley N° 20.500, limitándose la proliferación de cuerpos de bomberos independientes."* (Historia de la Ley 20.564, Informe Comisión Especial Bomberos, pp. 37-8). Esta inquietud fue refrendada por otros parlamentarios y por los representantes de Bomberos en la discusión. Por lo tanto, puede concluirse que fue el propio legislador quien determinó expresamente un trato diferenciado a Bomberos, pues su actividad es distinta de otras personas jurídicas y porque su desempeño es importante para la seguridad de la población, coadyuvando con el deber del Estado de "dar protección a la población", según prescribe el inciso final del artículo primero de la Constitución. En este sentido, es una diferenciación razonable y compatible con el principio de igualdad. Asimismo, ya la Ley N° 18.959 establecía en su artículo 17 que *"la Junta Nacional de*

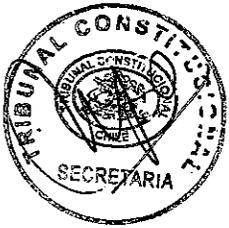




*Cuerpos de Bomberos de Chile y los Cuerpos de Bomberos son servicios de utilidad pública, los que se rigen por las disposiciones sobre las personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil.”;*

**DECIMOCTAVO:** Que en este punto se manifiesta una de las diferencias estructurales entre las asociaciones reguladas por la Ley N° 20.500 respecto de la actividad de Bomberos de Chile, con algunas normas básicas de la Ley N° 20.564. El derecho de asociación está constituido en un cierto sentido instrumental, al constituir las personas jurídicas herramientas de ejecución de los derechos y voluntades de las personas naturales que integran este colectivo. Lo regulado por la Constitución, sin perjuicio de algunos tipos de asociatividad específica, es la sociabilidad humana que se manifiesta en el derecho individual a asociarse y en el derecho colectivo a configurar un autogobierno de la organización. En cualquier circunstancia, tales asociaciones son reconocidas en la Constitución sin referencias a fines específicos. “La asociación no es un fin en sí mismo sino que es una organización al servicio de determinados objetivos fijados autónomamente” (GÓMEZ MONTORO, Ángel (2004), *Asociación, Constitución, Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 80). Justamente, la libertad de definir las finalidades para constituir una asociación está garantizada por el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución, que dispone que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y las garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

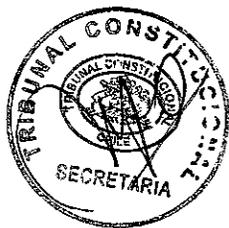
En tal sentido, la Ley N° 20.564 determina una diferencia puesto que describe el carácter público de los fines de Bomberos de Chile, en consonancia con el inciso





final del artículo primero de la Constitución, en orden al deber estatal de "dar protección a la población" frente a riesgos, incendios y otras emergencias. En tal sentido, el legislador ha reconocido una especie de garantía institucional, puesto que regula la función pública del deber pero lo hace respetando que esas finalidades se satisfagan mediante formas organizativas privadas;

**DECIMONOVENO:** Que, por tanto, la Ley N° 20.500 establece un régimen mínimo y común sobre las asociaciones sin fines de lucro y la Ley N° 20.564 especifica un conjunto de consecuencias públicas que se derivan del estatuto de servicio de utilidad pública que le compete a la actividad bomberil y que la diferencian, legítima y razonablemente, de una actividad organizacional puramente privada. No obstante, el requirente sustenta la vulneración en el hecho de que las potestades sancionatorias de una asociación u otra tendrían un estándar diferente si ellas se constituyen con anterioridad o posterioridad a la Ley N° 20.500. Sin embargo, esta cuestión es un asunto propio de legalidad y depende del modo en que el juez de fondo interprete el cumplimiento de los requisitos materiales, los que abarcan el análisis de los propios estatutos institucionales, cuestión vedada a esta Magistratura. Sin embargo, como se trata de una igualdad ante la ley que se reclama respecto del régimen sancionatorio al interior de un debido proceso, es en ese apartado en donde desestimaremos definitivamente el planteamiento del requirente;



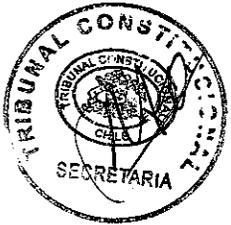
**2.- No se vulnera el debido proceso.**

**VIGÉSIMO:** Que nos abocaremos únicamente a la dimensión organizativa del Cuerpo de Bomberos, como



expresión del ejercicio colectivo del derecho de asociación reconocido en el artículo 19, numeral 15°, de la Constitución y a su potestad disciplinaria;

**VIGESIMOPRIMERO:** Que una asociación tiene el más amplio derecho a fundarse en el marco de una unión autónoma y voluntaria. Y que en virtud de su capacidad de autogobierno las asociaciones contemplan los derechos y obligaciones de sus propios integrantes. En tal sentido, la doctrina nacional ha sostenido en términos genéricos que "los estatutos contemplan expresamente las causales de sanciones disciplinarias y las causales de expulsión de un asociado, como asimismo el órgano encargado de tomar tales decisiones y un procedimiento que cumpla los requisitos de un debido proceso. (...) Por lo tanto, cuando uno o más asociados desarrollan acciones que contravienen los acuerdos adoptados por los órganos institucionales de gobierno de la asociación o desarrollan actividades contrarias a los fines comunes, éstos pueden ser sancionados y en su caso expulsados de la asociación por acuerdo de los órganos institucionales competentes, válidamente adoptados de acuerdo a los procedimientos que respeten el debido proceso, conforme a causales expresamente establecidas en los estatutos" (NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2010), *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*, Tomo 2, Segunda edición, Librotecnia, p. 614);

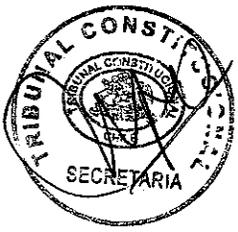


**VIGESIMOSEGUNDO:** Que los Estatutos de Bomberos, en términos abstractos, determinan primariamente un ámbito normativo propio del Derecho Civil, pero que no está exento de control constitucional. Por lo mismo, es perfectamente aplicable la regla del artículo 6° de la Constitución en orden a que "ésta obliga a toda institución, persona o grupo". Esta es la fuente de contacto entre el Derecho Constitucional y el Derecho



Privado que origina una disciplina especial de la teoría de derechos fundamentales, esto es, la denominada eficacia particular de los derechos fundamentales o a partir del reconocimiento de sus fuentes doctrinarias originales en el Caso Lüth y la muy alemana explicación de la *Drittwirkung der Grundrechte*.

Este desarrollo doctrinario ha tenido explicaciones y formas muy extensas de aplicación que las podemos encontrar en variada doctrina y que citamos sólo a título ejemplar [GARCÍA TORRES, Jesús, y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, (1986), *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Civitas, Madrid; BILBAO UBILLOS, Juan María (1997), *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, Mc Graw Hill, Madrid; JULIO ESTRADA, Alexei (2000), *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, y CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo (2009), *Poder privado y derechos*, Ediciones Alberto Hurtado, Santiago];



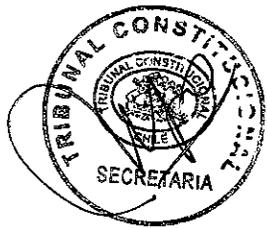
**VIGESIMOTERCERO:** Que la eficacia horizontal de los derechos fundamentales entre particulares se puede aplicar de una doble manera: como eficacia inmediata frente a la ausencia de previsiones normativas o como eficacia mediata en orden a verificar una legislación específica -en ese rango- que aplique, desarrolle y concrete los principios constitucionales de los artículos 1° (autonomía de los cuerpos intermedios) y 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución (procedimiento sancionatorio y debido proceso). En cualquier circunstancia, la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares no debe eximir del deber de protección que les cabe a los tribunales llamados a aplicar un precepto legal correctamente interpretado;



**VIGESIMOCUARTO:** Que la previsión normativa de las leyes N°s 20.500 y 20.564, así como la presencia de estatutos institucionales, acreditan que no hay necesidad de hacer una aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, sino que ésta se realiza mediatamente, a través de las normas de desarrollo normativo. Incluso, el propio requirente así lo estima porque considera vulnerado un estándar (de raíz constitucional), pero reconocido en una norma legal (artículo 553 del Código Civil);

**VIGESIMOQUINTO:** Que el régimen sancionatorio en sede administrativa, esto es, el susceptible de verificar las infracciones a comportamientos o deberes de la organización, no se aplica en el modo en que se ejercen potestades públicas penales sino que se aplican criterios más laxos, propios del Derecho Administrativo Sancionador, que acoge "con matices" las reglas de la tutela judicial y el debido proceso. Pero esos matices son más intensos que en el ámbito del "ius puniendi estatal", puesto que han de representar la capacidad de gobierno y autonomía de la propia asociación. Una extensión desmedida que aplicase, sin más, las reglas sancionatorias sustentadas en principios penales ortodoxos debilitaría la actividad privada de un partido político, de un sindicato o de una asociación como Bomberos. Un estándar sancionatorio que exija la ausencia de toda duda razonable para sancionar importaría un desmedro sobre la voluntad colectiva de la asociación, en la medida que la naturaleza de los deberes esté correctamente enunciada;

**VIGESIMOSEXTO:** Que esta capacidad de autogobierno limita en la frontera del respeto básico y esencial de los derechos fundamentales de los asociados. De la autoridad para sancionar no puede deducirse un derecho





para penalizar sin sujeción a formas y procedimientos racionales y justos. La titularidad asociativa no otorga prerrogativas para vulnerar bienes jurídicos considerados constitucionales;

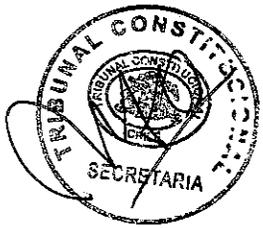
**VIGESIMOSÉPTIMO:** Que, sin embargo, el debido proceso es una garantía constitucional que otorga un importante margen de apreciación al legislador, según lo ha sostenido reiteradamente esta Magistratura en diversas sentencias (ver, entre otras, STC roles N°s 1804, 1838, 1888, 2204 y 2259). Por tanto, ¿qué pasa cuando el legislador, respecto de las asociaciones, establece el estándar legal compatible con el debido proceso? Ocurren dos cuestiones. Primero, ofrece una garantía mediata de eficacia particular de los derechos fundamentales en el ámbito privado al regular una garantía indirecta para los asociados que limita la amplia autonomía de estas entidades definiendo una regla de orden público, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19, numeral 15°, inciso cuarto, de la Constitución. Segundo, define la competencia de quien debe apreciar la concurrencia del requisito del debido proceso, en el entendido de que no está impedido el derecho a la acción para reclamar jurisdiccionalmente de una sanción disciplinaria, como está ampliamente probado en esta causa. En este caso, no se trata de evaluar si la norma cumple, o no, con el estándar constitucional sino de precisar si los hechos se ajustan a la protección debida de la norma. Esta es una cuestión de legalidad respecto de la cual el juez constitucional carece de competencia. Identificar las cuestiones de legalidad no constituye un modo para escabullir la resolución de un asunto, sino que simplemente acredita que la inaplicabilidad por inconstitucionalidad es un medio de *ultima ratio* cuando hay otras vías para cautelar el deber de protección sobre





preceptos legales que deben ser correctamente interpretados;

**VIGESIMOCTAVO:** Que, por lo demás, eso se refuerza por la dimensión de aplicación legal de la norma en el tiempo. Al regularse los criterios de retroactividad, parece entenderse que las normas de debido proceso del nuevo estándar son parte del concepto de "obligaciones" que se rigen por la nueva ley, cuestión que -nuevamente- decide el juez de fondo. Esta libertad protegida abarca lo que se denomina el "derecho a la autodeterminación sobre la propia organización, al proceso de formación de su voluntad y la dirección de sus asuntos". Esta auto-normación implica el derecho a configurar su estatuto interno limitado por la concurrencia de normas penales y por las formas que adopta la modalidad asociativa. A esta modalidad normativa hay que unir la autonomía organizativa que genera todas las decisiones de organización interna de la asociación, la membresía y los derechos y deberes de sus asociados, incorporando un régimen sancionatorio;



**VIGESIMONOVENO:** Que, en consecuencia, no se produce la vulneración del debido proceso, porque esa determinación es una cuestión que está dentro de la órbita de las decisiones del juez de fondo y éstas son las relativas a la adecuación directa de los estatutos organizativos a la ley y a la Constitución, de manera indirecta. Por tanto, tampoco se produce la vulneración de la igualdad ante la ley porque dependerá de la interpretación legal del artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.500, si se hace extensivo un estándar no directamente establecido en la Constitución, sino que refrendado en una norma legal, como es el artículo 553 del Código Civil, cuestión sobre la cual existe jurisprudencia en esa sede al respecto (sentencia Corte



Suprema Rol N° 6.434-2014) y que permite verificar plenamente las otras cuestiones de hecho que garantizan la protección de los derechos del requirente.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- 1) Que se rechaza el requerimiento deducido a fojas uno.
- 2) Déjase sin efecto la suspensión del procedimiento decretada a fojas 42. Oficiese al efecto a la Corte Suprema.
- 3) No se condena en costas al requirente, por estimarse que tuvo motivo plausible para deducir su acción.



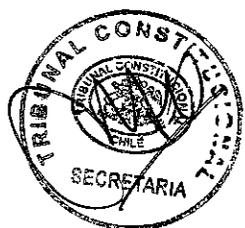
Los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado y señora María Luisa Brahm Barril concurren al rechazo del requerimiento, pero únicamente en virtud de lo razonado en los considerandos quinto a décimo de la sentencia.

Se previene que el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza, concurre al rechazo del requerimiento de autos teniendo en consideración, además, las siguientes motivaciones:

- 1°. Que la potestad estatal de castigar, en función de la naturaleza y fines de la pena aceptables en un Estado de Derecho democrático - cuales son: retribución, disuasión y resocialización -, corresponde en su conjunto a lo que la doctrina



denomina *ius puniendi*, concepto que envuelve: i) la selección fragmentaria de aquellos intereses públicos o privados dignos de protección penal frente aquellas formas de ataque especialmente disvaliosas, que se elevan por ello a la categoría de bienes jurídicos, ii) la tipificación legal de aquella conducta y circunstancias en la que el hecho culpable prohibido esencialmente consiste, iii) la aplicación de la ley penal por medio de un órgano jurisdiccional independiente e imparcial preconstituido - juez natural - en el marco de un debido proceso, es decir, con respeto pleno a un conjunto de garantías formales y materiales tales como la presunción de inocencia, el derecho a la no autoincriminación, la interdicción de los apremios ilegítimos, el derecho a aportar y cuestionar pruebas razonadas, el derecho a entablar recursos y el derecho a ser condenado si y sólo si el órgano jurisdiccional adquiere la convicción en ese proceso que se ha cometido un hecho criminal y que en ese hecho al imputado le ha cabido una forma de participación culpable, y iv) la ejecución de la pena por medio de la institucionalidad administrativa prevista al efecto, o su sustitución por medidas alternativas, que respeten los derechos humanos de quien sea tratado como culpable jurídicamente a partir de la sentencia firme, mas sin por ello perder su condición y dignidad humanas;

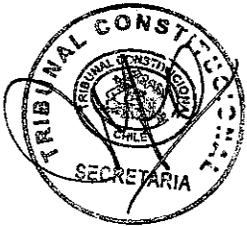


- 2°. Que, con todo, la complejidad de la vida de relación moderna es tal que ella se paralizaría si para cada forma de infracción jurídicamente sancionable, incluso las de menor entidad o "de bagatela" - según la consagrada expresión del penalista alemán Edmund MEZGER -, el Estado tuviese que acudir al ejercicio cabal o completo del *ius puniendi*, en los términos aludidos, lo que produciría efectos paradójales



(mayores costos o efectos negativos que beneficios y, por ende, desproporcionalidad);

3°. Que, por ello, desde el extremo jurídico-penal puro o propiamente tal referido, existen hacia el sentido opuesto, que aquí llamaremos "teóricamente menos severo o invasivo" - cuestión que en la práctica no siempre se cumple, especialmente en materia de la cuantía de sanciones pecuniarias - un ámbito de "modulación o matización" (la conocida expresión, en este caso, como se sabe, es del administrativista español Alejandro NIETO), que migra desde lo penal hacia lo penal-administrativo o - también así llamado - administrativo sancionador, hasta llegar a lo disciplinario, dentro de cuyo ámbito cabe distinguir lo disciplinario público de lo disciplinario privado. Algunos autores en el Derecho Comparado han llegado incluso a considerar, en el extremo menor de este esquema, a la patria potestad familiar, en cuanto envuelve la facultad que en Chile establece el artículo 234 Código Civil, en el sentido que "Los padres tendrán la facultad de corregir a los hijos, cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal", lo que implica el castigo moderado (véase, *inter alia*, STRATENWERTH, Günter, Derecho Penal: Parte General: El hecho punible, traducción de la segunda edición alemana (1976) de Gladys Romero, Madrid, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, EDERSA, 1982);

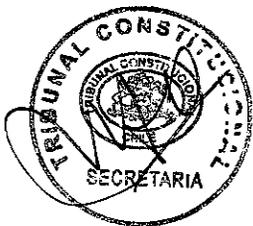


4°. Que, como se ve, toda forma de castigo reposa al menos operacionalmente sobre la noción de la técnica psicológica diádica de motivación-contramotivación, conforme a la cual se persigue la disminución de la prevalencia de aquellas conductas a las cuales se les asocia una consecuencia negativa o desagradable (mal subjetivo) para su autor en caso de perpetración,



aunque ese efecto diste mucho de ser empíricamente automático en términos de política criminal o control social en general, dada la complejidad de los factores que influyen en la conducta humana;

- 5°. Que, con todo, aparte de ese amplio espectro de coincidencia, en la actualidad ha venido imponiéndose el criterio según el cual el ***ius puniendi es uno y el mismo en su naturaleza, para la aplicación de sanciones penales y administrativas, aunque con mitigaciones respecto de estas últimas.*** Por sanciones administrativas, en los términos generales que cabe consignar en esta prevención, se han entendido aquéllas que aplica cualquier órgano de la Administración del Estado sea centralizada, descentralizada o autónoma, a toda persona dentro de un ámbito de supremacía general, mediante un procedimiento administrativo sancionador, a consecuencia de infracciones administrativas previstas en leyes, reglamentos o instrucciones administrativas. Por consenso dogmático cabe aplicarles, ***mutatis mutandis***, en la medida de lo posible, las mismas garantías que a la materia penal propiamente tal, quedando a salvo su constitucionalidad siempre que se satisfagan dos exigencias básicas: 1) que no se impongan por esta vía especies de penas máximas penales, tales como muerte, encierro o inhabilitaciones; 2) que exista siempre a lo menos un recurso con plenitud del contencioso (hechos y Derecho) ante el Poder Judicial (Véase, CURY Urzúa, Enrique, Derecho Penal. Parte General, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, Décima edición, 2011, pp. 100-113);
- 6°. Que, penetrando en el ámbito disciplinario, la cuestión se complejiza todavía más. En efecto, en esta sede es indispensable distinguir entre el ámbito público y el privado. La potestad disciplinaria





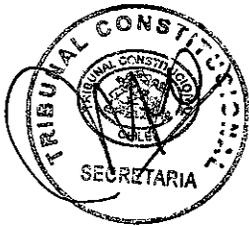
pública, si bien sigue siendo estatal, reposa esencialmente sobre lo que se ha venido en llamar "relaciones especiales de sujeción", concepto fuertemente criticado por consistir casi en una aporía, indefinible con precisión, no obstante lo cual es al menos útil para denotar que se trata de ciertos ámbitos organizacionales del Estado, en donde algunas personas que pertenecen a los mismos en diversas calidades, quedan sujetas a un grado más intenso de autoridad, especialmente del jefe de servicio o jerarca de la institución - unipersonal o colegiado -, que lo habilita para tomar medidas sancionatorias de modo sumario, en conexión con la gestión de la institución más que con un castigo penal o penal administrativo por un ilícito propiamente tal. Ello ocurre, verbigracia, con la disciplina escolar o universitaria (en establecimientos públicos), militar, policial, judicial, sanitaria (internación hospitalaria por razones de salud física o mental), funcionarios públicos sujetos a estatuto administrativo estatal, municipal u otro, etcétera. En estos casos, puede discutirse que se trate del ejercicio del genuino *ius puniendi*, ya que más bien se ejerce la gestión administrativa interna de una institución o servicio públicos, no obstante lo cual cabe la aplicación de algunos principios y normas generales sancionatorias, fundamentalmente por razones garantistas de derechos fundamentales en vez que como consecuencia del estatuto de un verdadero derecho a castigar;



- 7°. Que, en el ámbito disciplinario privado, en cambio, indudablemente **ya no se trata del ejercicio del *ius puniendi* estatal**. En efecto, las potestades públicas no son delegables, porque son emanación de la inalienable soberanía del Estado, que por norma constitucional se ejerce exclusivamente por el pueblo



(mediante el plebiscito y las elecciones periódicas) y por los órganos (autoridades) del mismo Estado, de modo que "Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio" (artículo 5°, inciso primero de la Constitución), bajo sanción de nulidad de Derecho Público (artículo 7° de la Constitución), sin perjuicio de otras responsabilidades y sanciones que señale la ley. Tal principio, por lo demás, se refuerza en el artículo 6°, inciso segundo, de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala que sólo el mismo Estado puede ejercer potestades públicas (Ley 18.575 cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por D.F.L. 1-19.653, de 17 de noviembre de 2011). Por lo demás, dicho criterio es el aplicable en general a las sanciones contractuales, particularmente en el ámbito de los contratos privados, pero también para los contratos públicos o administrativos. De manera tal que no es posible dejar de divisar que los estatutos de un cuerpo intermedio están basados, en último término, en un acuerdo de voluntades de orden contractual y no de carácter potestativo estatal;



- 8°. Que, en el marco anterior, deben ejercer sus atribuciones únicamente estatutarias y derivadas del ejercicio de la libertad de asociación, y dentro de los límites de la licitud de la autonomía de la voluntad de sus asociados, todos los cuerpos intermedios sin fines de lucro que emerjan desde la sociedad civil, tales como clubes y organizaciones deportivas, asociaciones gremiales, corporaciones y fundaciones, juntas de vecinos, universidades y colegios privados y, por cierto, los cuerpos de bomberos como el de la especie, inter alia;
- 9°. Que, en opinión de este Ministro, las facultades de imposición de sanciones estatutarias son **per se** constitucionalmente lícitas, siempre que en la



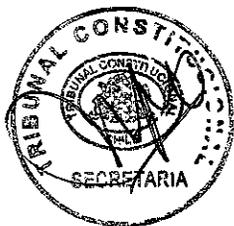
práctica no alcancen una entidad o efecto tales que las conviertan en una sanción propiamente penal de facto, o en una medida de efecto equivalente en sus consecuencias para el asociado, lo que vulneraría el monopolio constitucional estatal del ejercicio del ius puniendi en tanto potestad pública y, simultáneamente, quebrantaría el principio de supremacía constitucional en su vertiente de horizontalidad de los derechos fundamentales entre particulares, que asegura el artículo 6°, inciso segundo, de la Constitución;

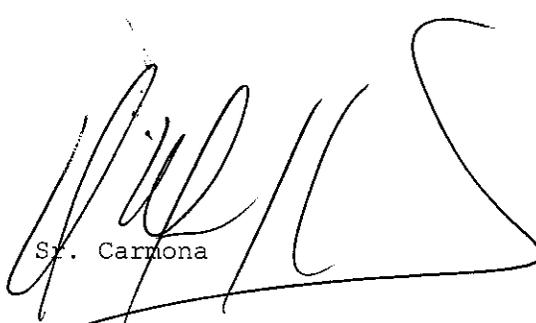
10°. Que, dado que en concreto no se han desbordado esos límites constitucionales en este caso, atendida la poca entidad de la infracción y sanción aplicada, el requerimiento debe ser desestimado.

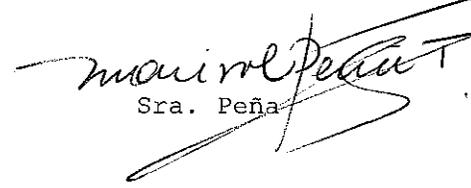
Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino, y las prevenciones a la misma, los Ministros que respectivamente las suscriben.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

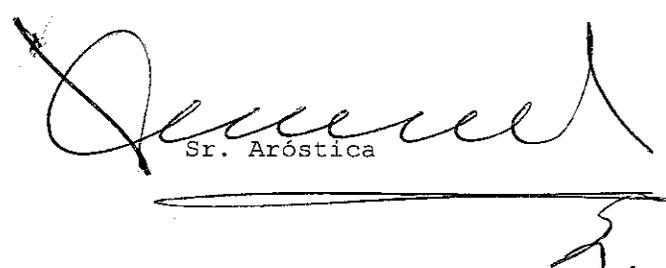
Rol N° 2626-14-INA.



  
Sr. Carrón

  
Sra. Peña

  
Sr. Fernández

  
Sr. Aróstica



Sr. Hernández

Sr. García

Sra. Brahm

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y señora María Luisa Brahm Barril.

Se certifica que los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto y Hernán Vodanovic Schnake concurrieron al acuerdo y fallo, pero no firman por haber cesado en sus cargos.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.



En Santiago, a 29 de enero de 2015, notifiqué personalmente a Don ALVARO DELGADO MARTINEZ la sentencia recaída en autos Rol N° 26.260-14-INA, de 29 de enero de 2015, a quien entregué copia.