

Santiago, seis de octubre de dos mil nueve.

VISTOS:

Con fecha treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, catorce Compañías de Seguros Generales han formulado una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 3º y 4º del Decreto Ley N° 1.757, de 1977. El juicio que sirve de gestión pendiente a este requerimiento es un recurso de reclamación interpuesto de conformidad al artículo 46 del Decreto con Fuerza de Ley N° 3538 ante la Corte de Apelaciones de Santiago, causa rol N° 7910-2008, en el cual se cuestiona la legalidad de la Circular N° 1902 dictada por la Superintendencia de Valores y Seguros con fecha 12 de noviembre de 2008, en la que se le ordenaba a las compañías aseguradoras efectuar el pago de los aportes contemplados en los artículos 3º y 4º del DL 1.757 de 1977, correspondientes a noviembre de 2008, ascendientes en esa oportunidad al monto de \$ 299.127.060.

Las Compañías requirentes son las siguientes: Compañía de Seguros Generales Consorcio Nacional de Seguros S.A.; Chilena Consolidada Seguros Generales S.A.; Liberty Compañía de Seguros Generales S.A.; Compañía de Seguros Generales Penta Security S.A.; La Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A.; ISE CHILE Compañía de Seguros Generales S.A.; Chubb de Chile Compañía de Seguros Generales S.A.; Mapfre Compañía de Seguros Generales de Chile S.A.; Renta Nacional Compañía de Seguros Generales S.A.; RSA Seguros Chile S.A.; BCI Seguros Generales S.A.; Compañía de Seguros Generales Cardif S.A.; Aseguradora Magallanes Seguros Generales S.A. y ACE Seguros S.A.

Las normas impugnadas disponen:

“Artículo 3º.- Los beneficios que este decreto ley concede, serán de cargo de las entidades aseguradoras y mutualidades que cubran en Chile el riesgo de incendio, a prorrata de las primas directas en ese riesgo, en el semestre inmediatamente anterior a la fecha en que deban efectuarse los pagos. En caso de incumplimiento de esta obligación, la Superintendencia de Valores y Seguros podrá aplicar las sanciones establecidas en el artículo 27 del decreto ley N° 3.538, de 1980, a las entidades aseguradoras y mutualidades infractoras.”

“Artículo 4º.- La Superintendencia de Valores y Seguros cobrará a las entidades aseguradoras, en cada oportunidad, las cuotas de prorrato; pagará los beneficios que concede este decreto ley; cotizará y contratará por cuenta de los voluntarios o sus beneficiarios, según corresponda, rentas vitalicias en compañías de seguros de vida, conforme lo señalado en las letras c) y d) del artículo 1º de este decreto ley, y proveerá a las instituciones que se mencionan en el artículo siguiente, de los fondos necesarios para los efectos contemplados en este decreto ley.

La Superintendencia de Valores y Seguros establecerá la forma y oportunidad en que se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados en este decreto ley y podrá suspender el pago de éstos cuando determine, fehacientemente, el incumplimiento de tales requisitos. Para estos efectos, dicha Superintendencia dictará una norma de carácter general previa consulta a la Junta

Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, la que deberá ser publicada en el Diario Oficial."

Con fecha 14 de enero de 2009, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento, suspendiendo el procedimiento y pasando los antecedentes al Pleno para su substanciación.

En su requerimiento la peticionaria señala, como argumento central de su alegato, que la carga pública impuesta por las disposiciones cuestionadas infringe las garantías constitucionales de la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2), los principios constitucionales propios de la seguridad social (artículo 19 N° 18), el principio de igualdad ante las cargas públicas (artículo 19 N° 20) y la no discriminación arbitraria en materia económica (artículo 19 N° 22), en la medida que impone en forma desproporcionada, injustificada y exclusiva a un grupo determinado -en este caso las compañías de seguros- un alto gravamen para satisfacer necesidades de un servicio que redunda en beneficios para toda la población.

Señala la actora que la Ley N° 6.935, de 1941, que establecía una serie de beneficios para el Cuerpo de Bomberos (en adelante, se usará indistintamente la expresión "Bomberos" y "Cuerpos de Bomberos"), constituye el antecedente normativo inmediato de las normas del decreto ley impugnado. Expone que la lógica de ese cuerpo normativo era de una supuesta compensación a favor del Cuerpo de Bomberos, ya que éstos evitaban o reducían un gasto para las Compañías, al prevenir y sofocar incendios en propiedades que podían estar aseguradas. En consecuencia, en la lógica de la ley, las Compañías debían contribuir con el Cuerpo de Bomberos asumiendo la

totalidad de ciertos costos, como los generados por los voluntarios accidentados o enfermos en razón de sus servicios. Este criterio se habría mantenido en el DL 1.757 y en la ley que le introdujo modificaciones posteriores (Ley N° 19.798), cuerpos legales en los que incluso se habría intensificado el tributo, la carga real y la prestación de seguridad social.

Respecto de esta lógica de compensación que fundamentaría las prestaciones que las Compañías deben efectuar a favor del Cuerpo de Bomberos, señala la peticionaria que dicha compensación no es tal. En efecto, aduce, para ser beneficiario de los aportes de las Compañías, basta con pertenecer al Cuerpo de Bomberos, sin necesariamente participar en actividades de combate al fuego. Además, expresa, la redacción del DL 1.757 y los medios limitados de la autoridad que debe hacer la respectiva recaudación, conducen a que en la práctica no sea posible determinar con exactitud los hechos que generan las indemnizaciones y beneficios, careciendo además las Compañías de acceso a los documentos fundantes de los mismos. Por otra parte afirma que no existe una relación de causalidad entre la acción de los voluntarios que componen el Cuerpo de Bomberos y un supuesto beneficio exclusivo o de ahorro para las Compañías, ya que de la multiplicidad de actos bomberiles, los de combate de incendios resultan ínfimos en relación a otros actos de servicio. En el mismo sentido expresa que no hay conexión entre las prestaciones que impone el DL N° 1.757 y la supuesta disminución de incendios.

A partir de lo razonado, la requirente manifiesta que las normas impugnadas vulneran los numerales 2°, 18°, 20° y 22° del artículo 19 de la Carta Fundamental, ya que

se impone a las Compañías, como carga real, una obligación que transgrede la prohibición de establecer diferencias arbitrarias, al radicar el financiamiento de necesidades de utilidad pública sólo en determinados particulares que no reciben beneficios especiales en relación al resto de la comunidad. Además, indica, las compañías asumen una obligación que participa de una naturaleza tributaria que se traduce en un tributo manifiestamente desproporcionado e injusto, contrario a la Constitución. Añade que las normas cuestionadas crean una categoría especial de destinatario de un gravamen económico, lo que transforma a los artículos 3° y 4° impugnados en una discriminación arbitraria en materia económica, transgrediendo así el principio de proporcionalidad.

Por otra parte, señala la actora que del tipo de obligaciones que impone el DL N° 1.757 a las Compañías, se deduce que ellas contienen elementos propios de las prestaciones de seguridad social que tienen por objeto cubrir estados de necesidad. Se trataría, en consecuencia, de un subsistema de seguridad social no estatal sino privado, que cubre necesidades de terceros que prestan servicios de utilidad pública. Dicho sistema, afirma, pugna con las bases del sistema previsional contemplado en la Constitución y con los principios constitucionales propios de la seguridad social, como son los principios de generalidad, integralidad y uniformidad.

Posteriormente, la requirente hizo presente que debido a que las circulares posteriores a la que origina este requerimiento se fundamentan en las mismas disposiciones, presentando los mismos vicios de inconstitucionalidad, lo que implicaría recurrir

mensualmente para impugnarlas ante la Corte de Apelaciones, las recurrentes han estimado prudente no hacerlo, lo que no significa renunciar a lo solicitado en los respectivos recursos ni validar la vulneración que cada circular mensual produce a la Carta Fundamental.

Con fecha 30 de enero de 2009, el Presidente de la Cámara de Diputados, don Francisco Encina, y el Segundo Vicepresidente, don Jorge Ulloa, solicitaron tener presente sus observaciones al requerimiento, señalando que, en función del Decreto Ley recurrido, durante 30 años se han dictado las resoluciones que exigen a las Compañías los aportes establecidos en el Decreto Ley hoy cuestionado, sin que se haya objetado su constitucionalidad, ni siquiera por vía de recurso de protección, que siempre ha estado a disposición de las aseguradoras.

En cuanto a la supuesta vulneración de los numerales 2°, 20° y 22° del artículo 19 de la Carta Fundamental, señalan que las normas impugnadas se aplican por igual a todos los sujetos que realizan las actividades señaladas en el DL N° 1.757, cobrándoles a todos su cuota a prorrata para financiar los gastos que establece dicho Decreto Ley.

En cuanto a la alegación de que se ha vulnerado el numeral 18 del artículo 19 de la Constitución, manifiestan que no hay tal vulneración ya que los beneficios de la norma impugnada no corresponden a una acción del Estado dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes.

Con fecha 24 de febrero de 2009, el abogado Gastón Gómez Bernal, por la Superintendencia de Valores y Seguros, formuló sus observaciones al requerimiento,

solicitando su rechazo. Al respecto, señala que el reclamo de ilegalidad que sirve de gestión pendiente al presente requerimiento es meramente instrumental y ha sido formulado con el evidente propósito de plantear la respectiva inaplicabilidad, ya que durante años las Compañías han acatado la norma que impone aportes a favor de Bomberos, sin oponer ningún tipo de resistencia. Agrega que las normas impugnadas no producen efectos inconstitucionales, ya que no se ha probado que los aportes que ellas imponen sean realmente gravosos para las Compañías, además de que éstos no dificultan la actividad económica de las aseguradoras y por lo demás su pago por parte de las Compañías es solamente nominal ya que en realidad éstas trasladan el costo a los asegurados. Por otra parte, expresa, estos aportes evitan que las empresas aseguradoras se beneficien indebidamente -enriquecimiento sin causa- de la actividad de bomberos, transformando en costo social y público lo que es beneficio privado.

En cuanto a la supuesta infracción de los numerales 2º, 20º y 22º del artículo 19 de la Carta Fundamental, la Superintendencia de Valores y Seguros indica que una norma no puede ser en parte constitucional y en parte no, es decir, inconstitucional en la medida que la actividad bomberil no beneficia a las aseguradoras y constitucional en la medida que sí las beneficia. Agrega que, tal como el mismo requerimiento lo ha reconocido, las aseguradoras reciben beneficios de la actividad de los bomberos, y por esa razón la imposición a las aseguradoras de algunos costos de dicha actividad bomberil no infringiría el principio de igualdad ni constituiría una discriminación arbitraria. Más aún, si no se les impusieran esos aportes a las Compañías, éstas estarían recibiendo un subsidio o

beneficio indebido de la comunidad. En todo caso, expresa, las compañías reciben un tratamiento proporcional a las primas de seguros que venden, lo que garantiza un trato justo entre iguales.

Con fecha 22 de abril de 2009, el Consejo de Defensa del Estado evacuó el traslado que le fue conferido, solicitando que el requerimiento fuera rechazado íntegramente por carecer de sustento constitucional. Señala que los preceptos impugnados en el requerimiento de inaplicabilidad no resultan decisivos en la gestión pendiente, ya que si se declarara la inaplicabilidad, dicha sentencia de todas formas no afectaría el examen de legalidad de la circular impugnada ante la Corte de Apelaciones. Además, dicha circular no determina la obligación de las aseguradoras de efectuar los cuestionados aportes, sino que sólo se limita a fijar el monto de los mismos durante un mes del año 2008; sin embargo, el requerimiento de inaplicabilidad pretende objetar la obligación de concurrir al gasto. Por otra parte, agrega, todos los derechos contemplados en el Decreto Ley 1.757 a favor de Bomberos están distribuidos en diversos artículos del Decreto Ley que no fueron impugnados en esta acción de inaplicabilidad.

En relación con el alegato de las Compañías de que las normas cuestionadas infringirían los numerales 2°, 20° y 22° del artículo 19 de la Carta Fundamental, afirma que el DL N° 1.757 no establece un sistema de tributos, ya que la obligatoriedad de contribución al gasto no se dirige a financiar ni a un ente público, ni al Estado, ni a un servicio público, sino a un servicio de utilidad pública (Ley N° 18.959) que, como tal, se rige por las normas de las personas jurídicas sin fines de lucro. Por otra parte, expresa, si se considerara que se establecen

tributos, tampoco se vulneraría la Constitución, ya que se respetarían de todos modos los principios de reserva legal, de igualdad, de justicia, de proporcionalidad y de afectación. Agrega que el trato diferente que aplica el DL N° 1.757 se justifica ya que las aseguradoras que cubren riesgo de incendios son directamente beneficiadas por la acción de bomberos, y respecto de la supuesta desproporción de los aportes impuestos a las aseguradoras, expresa que sobre el punto no se han entregado elementos objetivos para acreditar tal aseveración ni tampoco se ha demostrado que el aporte signifique una merma de tal naturaleza que obstaculice su actividad económica. En relación a la eventual afectación del tributo a un destino determinado, señala que, aunque el aporte no tiene la naturaleza de un tributo, tal afectación se habría establecido mediante una ley vigente a la época en que se dictó la Constitución, rigiendo, por tanto, plenamente la disposición transitoria respectiva.

En relación con la supuesta infracción del artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, asegura que puesto que no se han objetado los artículos del DL N° 1.757 que contemplan el conjunto de derechos y beneficios a favor de bomberos, no cabe análisis de inconstitucionalidad en este tema.

Se deja constancia de que, en la presente causa, se han presentado escritos de varios parlamentarios con el objeto de contribuir al debate constitucional provocado por el requerimiento, solicitando el rechazo del mismo.

Finalmente, valga agregar que la requirente acompañó informes en derecho del profesor William Thayer Arteaga y de los abogados Sergio Arellano Iturriaga y Hugo Botto Oakley.

Se ordenó traer los autos en relación y con fecha 28 de mayo de 2009 se procedió a la vista de la causa, alegando los abogados Arturo Fernandois Vöhringer, en representación de las Compañías de Seguros requirentes; Gastón Gómez Bernales, en representación de la Superintendencia de Valores y Seguros; Paulina Veloso Valenzuela, en representación del Consejo de Defensa del Estado, y Juan Agustín Figueroa Yávar, en representación de la Junta Nacional del Cuerpo de Bomberos de Chile.

CONSIDERANDO:

I. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE AUTOS.

PRIMERO: Que el artículo 93 N° 6 de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *“resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”*;

SEGUNDO: Que la misma norma constitucional expresa en su inciso decimoprimer que, en este caso, *“la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto”* y agrega que *“corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”*;

TERCERO: Que, de este modo, para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) que se acredite la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; b) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; c) que la aplicación del precepto legal en cuestión pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto y sea contraria a la Constitución Política de la República; d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y e) que se cumplan los demás requisitos legales;

CUARTO: Que, en relación al primer requisito, la gestión judicial pendiente corresponde al recurso de reclamación interpuesto de conformidad con el artículo 46 del Decreto Ley N° 3.538, Rol N° 7910-2008, caratulado "Ace Seguros S.A. Compañía de Seguros Generales S.A., Consorcio Nacional de Seguros S.A., Chilena Consolidada Seguros Generales S.A. y otros con Superintendente de Valores y Seguros", sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Santiago;

QUINTO: Que, en cuanto al segundo requisito, la cuestión de autos se ha promovido por las entidades que tienen la calidad de parte en la gestión referida en el considerando anterior;

SEXTO: Que, respecto al tercer requisito, en el presente caso se cuestionan dos preceptos legales que -se sostiene- podrían resultar decisivos en la resolución del asunto descrito en el considerando cuarto, específicamente, los artículos 3° y 4° del Decreto Ley N° 1.757. Los textos de las disposiciones objetadas disponen respectivamente:

"Artículo 3°.- Los beneficios que este decreto ley concede, serán de cargo de las entidades

aseguradoras y mutualidades que cubran en Chile el riesgo de incendio, a prorrata de las primas directas en ese riesgo, en el semestre inmediatamente anterior a la fecha en que deban efectuarse los pagos. En caso de incumplimiento de esta obligación, la Superintendencia de Valores y Seguros podrá aplicar las sanciones establecidas en el artículo 27 del decreto ley N° 3.538, de 1980, a las entidades aseguradoras y mutualidades infractoras.

Artículo 4°.- La Superintendencia de Valores y Seguros cobrará a las entidades aseguradoras, en cada oportunidad, las cuotas de prorrato; pagará los beneficios que concede este decreto ley; cotizará y contratará por cuenta de los voluntarios o sus beneficiarios, según corresponda, rentas vitalicias en compañías de seguros de vida, conforme lo señalado en las letras c) y d) del artículo 1° de este decreto ley, y proveerá a las instituciones que se mencionan en el artículo siguiente, de los fondos necesarios para los efectos contemplados en este decreto ley.

La Superintendencia de Valores y Seguros establecerá la forma y oportunidad en que se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios contemplados en este decreto ley y podrá suspender el pago de éstos cuando determine, fehacientemente, el incumplimiento de tales requisitos. Para estos efectos, dicha Superintendencia dictará una norma de carácter general previa consulta a la Junta Nacional de

Cuerpos de Bomberos de Chile, la que deberá ser publicada en el Diario Oficial.”;

SÉPTIMO: Que la impugnación se dirige a sostener la contravención que implicaría la aplicación de los preceptos legales impugnados, en el caso concreto, en relación a las normas contenidas en la Constitución Política de la República, específicamente respecto del artículo 19, numerales 2º, 18º, 20º y 22º de la Carta Fundamental;

OCTAVO: Que de lo dicho se desprende que en la especie han concurrido todas las exigencias y requisitos constitucionales y legales para que este Tribunal se pronuncie sobre el problema de fondo planteado por los requirentes; por lo que corresponde analizar -en esta fase- los razonamientos jurídicos de las partes y la veracidad de las infracciones constitucionales denunciadas respecto de los preceptos legales aplicables a la referida gestión judicial;

II. CONSIDERACIONES Y ALEGACIONES PREVIAS QUE ES NECESARIO RESOLVER.

1. NATURALEZA DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR UN GRUPO DE DIPUTADOS.

NOVENO: Que si bien el presente requerimiento ha sido declarado admisible, es menester razonar acerca de diversas argumentaciones y alegaciones hechas valer en estos autos, de conformidad a las cuales esta Magistratura no podría pronunciarse respecto del fondo del asunto debatido;

DÉCIMO: Que las referidas alegaciones, formuladas a modo de excepciones de previo y especial pronunciamiento, fueron planteadas por un grupo de diputados mediante

escrito de fecha 26 de marzo de 2009. En lo medular, se destinan a fundar la solicitud de improcedencia de la acción de autos, sosteniendo en síntesis que: a) los peticionarios alegarían cuestiones de hecho, lo que escaparía de la esfera propia de la acción de inaplicabilidad; b) se construyen los argumentos de la requirente basándose en consideraciones que tiene que ver más bien con cuestiones de mérito; c) se alegarían en definitiva cuestiones de simple legalidad y no de constitucionalidad; d) adicionalmente el requerimiento importaría una vulneración al principio de buena fe desde el momento que contravendría actos de los propios peticionarios de inaplicabilidad; y e) los actores dirigirían su impugnación a la fundamentación de la ley, lo que no podría ser revisado en sede de inaplicabilidad;

UNDÉCIMO: Que de manera previa a analizar cada una de las consideraciones aducidas por los parlamentarios, es adecuado precisar que la Constitución Política, en su artículo 93, inciso primero, número 6º, e inciso decimoprimer, consagra el trámite de admisibilidad del requerimiento de inaplicabilidad, estableciendo al efecto, como se ha recordado en el considerando tercero, que dicho examen importa comprobar la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; que la aplicación del precepto legal pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto contraviniendo a la Constitución; que la impugnación esté fundada razonablemente; y que se cumplan los demás requisitos legales;

DUODÉCIMO: Que de la lectura de los presupuestos que ordena revisar la Carta Fundamental en la etapa de admisibilidad, queda de manifiesto que se está frente a

requisitos referidos más bien a cuestiones formales y que no dicen relación con el fondo del asunto constitucional que se somete a consideración de esta Magistratura, de modo de asegurar adecuadamente que esta judicatura ejerza el control normativo de inaplicabilidad dentro de la esfera propia de su competencia, fijada con absoluta precisión en la Constitución Política. En efecto, dichas exigencias obligan a que se realice un control de constitucionalidad concreto, atendiendo a las circunstancias que configuran la gestión pendiente, sin que sea permitido efectuar un pronunciamiento en abstracto sobre la constitucionalidad de los preceptos reprochados. En el caso de autos ello se analizó y ponderó por la Segunda Sala, declarándose así admisible la acción presentada, resolución que se encuentra ejecutoriada;

DECIMOTERCERO: Que, sin embargo, es posible advertir que las excepciones y alegaciones efectuadas por los señores parlamentarios, en virtud de su derecho de petición constitucional, no dicen relación con cuestiones necesariamente de forma, sino que constituyen argumentaciones que atacan la esfera propia de la acción deducida en estos autos, por lo que es menester hacerse cargo de las mismas antes de resolver el conflicto constitucional de fondo;

2. INAPLICABILIDAD Y CUESTIONES DE HECHO.

DECIMOCUARTO: Que, tal como se anunció en las anteriores motivaciones, los señores parlamentarios hacen presente que los actores fundan gran parte de sus alegaciones en meras cuestiones de hecho, las cuales por su propia naturaleza no serían objeto de la competencia de este Tribunal, sino que deben ser probadas y

acreditadas debidamente ante la instancia de fondo pertinente;

DECIMOQUINTO: Que la alegación formulada debe desecharse, habida consideración de que la acción de inaplicabilidad, a diferencia de la inconstitucionalidad, requiere precisamente un adecuado conocimiento de los antecedentes fácticos, de manera de permitir concluir si la aplicación del precepto legal en cuestión produce o no efectos contrarios a la Constitución Política en la gestión pendiente, todo lo cual da cuenta de la importancia de los hechos en este proceso jurisdiccional;

DECIMOSEXTO: Que, por otra parte, en cuanto a las características del control concreto de inaplicabilidad, cabe recordar que esta Magistratura ha precisado y se ha extendido latamente en sus consideraciones acerca de la naturaleza de la actual acción de inaplicabilidad y sus evidentes diferencias con la similar prevista en la Carta Fundamental con anterioridad a la reforma del año 2005. Destacando especialmente la constatación de que de la simple comparación del texto del actual artículo 93, N° 6°, con el antiguo artículo 80 de la Carta Fundamental, que entregaba esta facultad a la Corte Suprema, se desprende que mientras antes se trataba de una confrontación directa -y más bien abstracta- entre la norma legal y la disposición constitucional, ahora -en cambio- se está en presencia de una situación completamente diferente, por cuanto lo que podrá ser declarado inconstitucional, por motivos de forma o de fondo, es la aplicación del precepto legal impugnado a un caso concreto, todo lo cual -ciertamente-, como se ha indicado, relativiza el examen abstracto de constitucionalidad, marcando así una clara diferencia con

la regulación prevista por el texto constitucional anterior;

DECIMOSÉPTIMO: Que lo expresado, entonces, permite colegir que las características y circunstancias particulares y precisas del caso concreto de que se trate han adquirido, en el actual texto constitucional, una relevancia sustancialmente mayor de la que debía atribuírseles antes de 2005 pues, ahora, la decisión jurisdiccional de esta Magistratura ha de recaer en la conformidad o contrariedad con la Constitución que la aplicación del precepto impugnado pueda tener en cada caso concreto *sub lite*, lo que no implica, necesariamente, una contradicción abstracta y universal con la preceptiva constitucional. De esta manera, como se ha precisado por esta Judicatura Constitucional, el que en un caso determinado se declare un precepto legal inaplicable por producir un efecto inconstitucional, no significa que siempre y en cualquier caso procederá formular igual declaración (entre otros, roles N° 596/2006, 741/2007 y 755/2007). Así las cosas, lo que el Tribunal debe efectuar es un examen concreto de si la norma aplicada a la gestión produce efectos o resultados contrarios a la Constitución Política. En suma, como se ha sentenciado, es forzoso que siempre el conflicto sometido a su decisión consista en la existencia de una contradicción concreta y determinada entre el precepto legal que se cuestiona y la Carta Fundamental, lo que en algunas situaciones puede brotar con claridad del solo texto del precepto legal cuestionado y, en otras, emergerá de las peculiaridades de su aplicación al caso concreto (STC rol 810/2007);

DECIMOCTAVO: Que ha sido justamente ese carácter concreto de la inaplicabilidad el que ha llevado a que

esta Magistratura, en diversas ocasiones, desechó los requerimientos por no haberse acreditado circunstanciadamente los hechos y antecedentes que generan los efectos inconstitucionales de la aplicación del precepto legal;

DECIMONOVENO: Que en ese sentido, por ejemplo, esta Magistratura ha desechado una presentación habida consideración de que *“no se ha acreditado circunstanciadamente que la aplicación de los preceptos legales al caso concreto importe una vulneración específica a los principios del debido proceso, al negársele al recurrente la posibilidad de ser escuchado y de aportar pruebas”* (STC 616/06, consid. 53). De igual modo se razona en otro asunto al no entregar *“antecedente alguno que permita a esta Magistratura apreciar y comprobar de qué manera la cesión del uso gratuito de las instalaciones deportivas supone el cese de actividades para el Estadio Croata y una simple limitación al dominio para otros estadios de mayor envergadura”* (STC rol 1234/09, consid. 16). Precisamente como consecuencia de lo anterior, se ha sostenido que en una acción de inaplicabilidad *“los hechos ventilados en la causa sub lite son inevitables de considerar por esta Magistratura, a fin de resolver si la aplicación de tales preceptos, realmente, producirá un efecto contrario a la Constitución, que lleve al juez de dicha causa a inhibirse de su aplicación para resolver el asunto sometido a su conocimiento”* (STC rol 1244/09, consid. 6°);

VIGÉSIMO: Que, en armonía con lo recién explicado, *“la resolución acertada del asunto concreto de autos exige conocer y ponderar los hechos y otros rasgos característicos de la gestión pendiente invocada, porque*

ellos son el presupuesto de la acción de inaplicabilidad" (STC rol 1218/09, consid. 14°);

VIGESIMOPRIMERO: Que, atendidas las motivaciones expuestas, debe desecharse en esta parte la pretensión de los señores parlamentarios, desde el momento que la acción de inaplicabilidad debe necesariamente tener en consideración todas las circunstancias fácticas del caso concreto, en términos tales de poder precisar los efectos contrarios a la Constitución Política que la aplicación de determinados preceptos legales produce en una gestión pendiente seguida ante un tribunal;

3. EN CUANTO A LA CONTRADICCIÓN CON LOS ACTOS PROPIOS.

VIGESIMOSEGUNDO: Que una segunda consideración aducida por los parlamentarios se refiere a que el requerimiento presentado por los actores importa una contradicción que va en contra de su propia actuación anterior e infringe el principio de buena fe, desde el momento en que los recurrentes han aplicado y jamás han impugnado los preceptos legales que ahora reprochan. La contradicción quedaría en evidencia si se considera que el aporte a bomberos, fijado por las disposiciones objetadas, fue creado en 1941. Desde esa fecha hasta hoy en día -se señala- nunca se había reclamado en sede jurisdiccional de su inconstitucionalidad como tampoco de su propia existencia ante el Congreso Nacional cuando éste ha efectuado modificaciones al cuerpo legal que las contiene;

VIGESIMOTERCERO: Que la doctrina de los actos propios, elaborada originalmente por los romanistas y transmitida luego a nuestros días por los glosadores medievales, se resume en la máxima "nemo potest contra factum venire" o también "venire contra factum proprium

non valet", esto es, nadie puede ir contra sus propios actos. El tratadista español Luis Díez-Picazo la ha definido en términos tales que *"una pretensión es inadmisibile y no puede prosperar cuando se ejercita en contradicción con el sentido que, objetivamente y de buena fe, ha de atribuirse a una conducta jurídicamente relevante y eficaz, observada por un sujeto dentro de una situación jurídica"*. Por su parte, la Corte Suprema ha sentenciado que *"el efecto que produce la teoría del acto propio es fundamentalmente que una persona no puede sostener posteriormente por motivos de propia conveniencia una posición distinta a la que tuvo durante el otorgamiento y ejecución del acto por haberle cambiado las circunstancias, y que en definitiva si así lo hace, primarán las consecuencias jurídicas de la primera conducta y se rechazará la pretensión que se invoca y que implica el cambio de conducta que no se acepta"* (Rol 3097-2003, Gaceta Jurídica 191, 2004, p. 119). Se trata de un principio fundamental aplicado esencialmente en el ámbito privado, sin perjuicio de que también puede tener injerencia en un procedimiento contencioso administrativo. Sin embargo, no debe desatenderse la circunstancia de que en un Estado de Derecho tanto gobernantes como gobernados se encuentran sujetos al ordenamiento jurídico vigente y, por consiguiente, deben respetar, aplicar y sujetarse a lo dispuesto por las normas legales que rigen en el territorio de la República y, particularmente, aquellas contenidas en la Carta Fundamental;

VIGESIMOCUARTO: Que sobre este punto cabe tener presente que, como lo ha señalado la jurisprudencia norteamericana, *"es inadmisibile que una cantidad de leyes o de violaciones de la Constitución, por muchas que*

fueren, comporten un poder que no existe o abonen una interpretación injustificada. Una prolongada aquiescencia del Congreso o del Poder Ejecutivo, por la cual los derechos de las partes hayan sido determinados y adjudicados, no convierte en constitucional lo que es inconstitucional” (Suprema Corte de los Estados Unidos, Fairbank v. United States, 181, US 283, 307);

VIGESIMOQUINTO: Que es por lo anterior que sólo el constituyente puede precaver los medios para impedir la aplicación o instar por la derogación de las disposiciones legales, y los únicos arbitrios que ha establecido para lograr tales fines corresponden a las acciones de inaplicabilidad y de inconstitucionalidad, respectivamente;

VIGESIMOSEXTO: Que, atendida la importancia del respeto por las disposiciones fundamentales, el constituyente no ha exigido la preparación de la acción de inaplicabilidad como sí lo exige el legislador común, por ejemplo, en el recurso de casación en la forma. Lo anterior se entiende desde el momento en que el requerimiento de inaplicabilidad, en primer término, no es un recurso sino que una acción, creada para proteger la supremacía de la Carta Fundamental y del orden institucional de la República, con miras a amparar al ciudadano de la eventual conculcación de sus derechos fundamentales que puede suponer la aplicación de un precepto legal;

4. EN CUANTO A LAS CUESTIONES DE MÉRITO.

VIGESIMOSÉPTIMO: Que una tercera cuestión argüida por los parlamentarios mira a la clase de argumentaciones que fueron formuladas por los peticionarios. En síntesis, han manifestado que el requerimiento se construye, en

primer lugar, sobre la base de cuestiones que tienen que ver con el mérito de la norma -pues se cuestiona la precisión, completitud y eficiencia de la ley-, lo que implica un juicio político y técnico que excede el control jurídico constitucional;

VIGESIMOCTAVO: Que, como lo ha señalado esta Magistratura en diversas sentencias, el Tribunal Constitucional es el principal órgano encargado de velar por que la ley no vulnere los límites constitucionales, lo que significa, a la vez, la garantía de cierta esfera de autonomía del legislador, que comprende, básicamente, el conjunto de apreciaciones de conveniencia y oportunidad política que lo llevan a la adopción de una u otra fórmula normativa orgánica. De este modo, como se ha consignado por esta Jurisdicción Constitucional, sólo cuando el legislador excede su ámbito de atribuciones, infringiendo los márgenes contemplados en el texto, principios o valores esenciales de la Carta Fundamental, o violenta el proceso de formación de la ley, el Tribunal Constitucional puede intervenir para reparar los vicios de inconstitucionalidad en que aquél haya incurrido (entre otros, STC 664/06. En el mismo sentido, entre otros, roles N°s. 231; 242; 465; 473; 541 y, recientemente, STC rol 786/07);

VIGESIMONOVENO: Que dicho principio constituye una regla básica adoptada explícitamente por los más importantes Tribunales Constitucionales de Europa. Así, por ejemplo, el Consejo Constitucional Francés ha declarado su incompetencia para emitir pronunciamientos sobre cuestiones de mérito, consignando que *"la Constitución no le confiere al Consejo Constitucional un poder general para juzgar y decidir idéntico a aquél del Parlamento. Sólo le entrega competencia para decidir si*

una ley sometida a su control es consistente o no con la Constitución" (Vid. David Dokhan, *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*", 2001, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, especialmente páginas 450 y siguientes). El Tribunal Constitucional español, por su parte, ha precisado que: *"La Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad"*. En el mismo sentido, como lo ha consignado el Tribunal Constitucional alemán, el legislador goza de un espacio de reglamentación, valoración y examen propio que, en principio, no puede ser revisado por los tribunales (Sentencia de la Segunda Sala, 29 de octubre de 1987, Tomo 77, página 170 II, en *"50 años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán"*, Jürgen Schwabe, 2003, p. 92);

TRIGÉSIMO: Que de este modo a esta Magistratura no le corresponde sustituir el juicio propio del legislador ni juzgar la sabiduría o mérito de los instrumentos que emplea, incluso si ellos conllevan diferencias, a condición de que estos instrumentos diferenciadores se presenten como razonablemente idóneos y proporcionales a los fines perseguidos (STC rol 797/07). Así, por ejemplo, se ha señalado que un determinado precepto *"obedece a una decisión de política legislativa específica, en el marco ya reseñado, que establece una diferencia que, por tener fundamento racional, no puede ser calificada de arbitraria"* (Rol N° 811/07). Además, se ha sentenciado que *"el Tribunal no legisla ni administra, ni entra a calificar la bondad de las disposiciones legales o administrativas. Sólo debe resolver si se ajustan o no a*

las normas, valores y principios constitucionales. De una parte, debe velar por que la ley o el decreto no vulneren los límites constitucionales y, de otra, no puede inmiscuirse en la esencia del ejercicio de las funciones públicas que le corresponden al Congreso Nacional, al Presidente de la República o a los Tribunales de Justicia. En el ejercicio de esta facultad, el legislador se encuentra sujeto al marco que fija la propia Carta Fundamental y el Tribunal Constitucional es el principal órgano encargado de velar por que la ley efectivamente no vulnere los límites constitucionales. El principio que se ha descrito constituye un criterio interpretativo adoptado explícitamente por los más importantes Tribunales Constitucionales del mundo” (STC rol 896/07);

TRIGESIMOPRIMERO: Que, sin embargo, en el caso de autos no nos encontramos frente a una discusión acerca del mérito o conveniencia política de una determinada legislación adoptada, puesto que lo que debe analizarse es si los preceptos legales, esto es, específicamente los artículos 3º y 4º del Decreto Ley N° 1757, en el caso concreto, contravienen o no la Constitución Política de la República, específicamente en relación a lo dispuesto en el artículo 19, numerales 2º, 18º, 20º y 22º de la Carta Fundamental, materia que deberá resolver esta Magistratura;

5. EN CUANTO A LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, en cuarto lugar, los diputados exponen que la acción de autos no acusa una contradicción entre los preceptos legales y los preceptos de la Constitución, sino que se basa más bien en alegaciones que dicen relación con vicios de legalidad. Lo anterior desde que las fundamentaciones aportadas

critican la ambigüedad, interpretación y aplicación de la ley;

TRIGESIMOTERCERO: Que sobre este punto se ha resuelto por esta Magistratura que la acción de inaplicabilidad no es la vía para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse (STC rol 1141/09). De igual forma se ha sentenciado que no le corresponde al Tribunal resolver cuestiones vinculadas a interpretación de las leyes o conflictos de leyes (STC rol 980/07). Por lo mismo se han desechado presentaciones referidas a conflictos de aplicación de normas legales, lo que debe ser competencia del juez de fondo (STC rol 513/06. En el mismo sentido, Roles 1201 y 1240);

TRIGESIMOCUARTO: Que, como ya se ha señalado, la acción de inaplicabilidad supone esencialmente un control concreto de contradicción entre dos normas, en una gestión pendiente, debiendo primar la Ley Fundamental. En efecto, como se ha resuelto por esta misma Magistratura, *“debe estarse siempre en presencia de un conflicto de constitucionalidad, esto es, frente a una contradicción directa, clara y precisa entre determinado precepto legal que se pretende aplicar en el caso concreto, con la propia Constitución, pues el juez constitucional no puede interpretar o corregir la ley ordinaria si no es con relación a su constitucionalidad”*. Lo anterior en atención a que *“la tarea de interpretar la ley le corresponde a los tribunales de justicia, sean ordinarios o especiales, y, en nuestro sistema judicial, el órgano llamado a unificar su interpretación es la Corte Suprema”* (STC rol 810/08, consid. 9°);

TRIGESIMOQUINTO: Que, sin embargo, de la lectura del requerimiento de autos se desprende que sí se trata de un conflicto de constitucionalidad planteado entre preceptos legales determinados (artículos 3º y 4º del Decreto Ley N° 1757) y diversas disposiciones constitucionales que se invocan (artículo 19, numerales 2º, 18º, 20º y 22º), pudiendo aquéllos tener aplicación en las gestiones que se siguen ante la Corte de Apelaciones, razón por la cual corresponde hacerse cargo a este Tribunal de dicha controversia normativa, motivo por el que también debe desecharse esta alegación formulada;

6. EN CUANTO A LOS FUNDAMENTOS DEL LEGISLADOR.

TRIGESIMOSEXTO: Que finalmente, a juicio de los diputados, el requerimiento de autos se sustentaría en argumentaciones que dicen relación con la inconstitucionalidad de los supuestos fundamentos que habría tenido en consideración el legislador y no con los efectos inconstitucionales que puede generar la aplicación de las normas, en circunstancias que tales fundamentos no generan consecuencias normativas;

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre la eventual arbitrariedad del legislador, es preciso señalar que sobre esta materia se ha resuelto que *“para el logro de la finalidad lícita de prevenir la comisión de ciertos delitos, el legislador ha empleado un medio que debe considerarse idóneo. Este consiste en asignar a los responsables de aquellos ilícitos de la categoría que se quiere prevenir especialmente que queden en estado de tentativa o sean frustrados, las penas asignadas a los delitos consumados. De ese modo, el legislador, para conseguir el abatimiento de ciertos ilícitos, escoge privar a los responsables de*

ellos de la disminución de las penas que generalmente reconoce a los que quedan en estado de tentativa o frustración. Podrá dudarse si el medio empleado es el más adecuado o idóneo. Podrá discutirse si no había otros más aptos para alcanzar igual finalidad, pero no es irracional y se encuentra dentro de los márgenes de estimación propios del legislador suponer que logrará disminuir la frecuencia de ciertos delitos al privar a los responsables de aquellos que no alcanzan a consumarse de un beneficio que asigna para los restantes casos. A esta Magistratura no le corresponde sustituir el juicio propio del legislador ni juzgar la sabiduría o mérito de los instrumentos que emplea, incluso si ellos conllevan diferencias, a condición de que estos instrumentos diferenciadores se presenten como razonablemente idóneos para alcanzar fines constitucionalmente lícitos y se dé la proporcionalidad que se apreciará en el considerando que sigue" (Rol 797);

TRIGESIMOCTAVO: Que los fundamentos que se hayan tenido a la vista para dictar una determinada legislación constituyen por cierto elementos que deben tomarse en consideración para una correcta interpretación del alcance de un determinado precepto legal. En el caso de una acción de inaplicabilidad lo fundamental es analizar los eventuales efectos contrarios a la Constitución Política que podría producir una disposición legal en una determinada gestión, lo que supone considerar -aunque no únicamente- dichos antecedentes fundantes, sin que ello signifique en modo alguno inmiscuirse en la esfera propia del legislador. Lo que debe resolverse en el caso de autos es si las disposiciones legales en cuestión, correctamente interpretadas y aplicadas en el caso concreto que las motiva, vulneran o no las normas,

principios y valores constitucionales, que señala la requirente, materia que ciertamente es de competencia de este Tribunal Constitucional;

7. EN CUANTO A SI LOS PRECEPTOS REPROCHADOS SON DECISIVOS.

TRIGESIMONOVENO: Que, finalmente, esta Magistratura considera necesario pronunciarse sobre la falta de aptitud de los preceptos reprochados para tener una aplicación decisiva en la resolución del asunto, según ha planteado el Consejo de Defensa del Estado.

CUADRAGÉSIMO: Que el referido organismo fiscal solicita el rechazo de la acción de autos, alegando que el recurso de reclamación deducido ante la Corte de Apelaciones -que constituye la gestión judicial pendiente en que se solicita la inaplicabilidad- se sustenta en la infracción de preceptos legales que no son las disposiciones objetadas en estos autos, de tal manera que si se resolviera su inaplicabilidad, en nada se alteraría la decisión del mencionado recurso;

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que esta Magistratura no se encuentra llamada a determinar las normas legales pertinentes para la resolución del asunto judicial pendiente, cuestión que, como ha sido consignado en anteriores pronunciamientos, es una decisión de competencia de los jueces del fondo (STC rol 505/06);

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, en relación con lo anterior, debe recordarse que, conforme a lo consignado en sentencias anteriores de este Tribunal, la necesidad de velar por el pleno respeto del principio de supremacía constitucional que persigue la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal determinado en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario

o especial, obliga a esta Magistratura a examinar si el precepto legal que se encuentra vigente y que se ha impugnado a través de la acción deducida, **podría** resultar contrario a la Carta Fundamental en su aplicación al caso concreto examinado. Para realizar el referido juicio de constitucionalidad basta que el juez que conoce de la gestión pendiente tenga la posibilidad de aplicar dicho precepto en la decisión que ha de adoptar y que, al hacerlo, pueda vulnerarse la Constitución, **independientemente de que existan otros preceptos legales que también pueda considerar**, los que deben estar, asimismo, indiscutiblemente subordinados a la Ley Fundamental. Por lo expresado, reiteradamente esta Magistratura ha insistido en que, en concordancia con lo dispuesto en el N° 6° del inciso primero, e inciso undécimo, del artículo 93 de la Constitución, para fundar una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es suficiente que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto, correspondiendo al Tribunal únicamente verificar **la posibilidad de que el precepto legal sea aplicado** a un caso, para quedar obligada a pronunciarse sobre la acción deducida, y que la acción de inaplicabilidad es un medio de accionar en contra de la aplicación de normas legales determinadas contenidas en una gestión judicial y que puedan resultar derecho aplicable (roles 501, 505, 790 y 943, entre otros);

CUADRAGESIMOTERCERO: Que sobre esta materia el Tribunal ha señalado que *“la norma constitucional transcrita establece, como requisito de admisibilidad, que la norma impugnada pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto. En consecuencia, para resolver la admisibilidad de la cuestión planteada, resulta*

inoficioso examinar si el precepto impugnado resulta o no decisivo en la resolución del fondo del asunto o si sólo constituye un requisito de procesabilidad del reclamo judicial de la sanción pendiente, pues esta última cuestión es también un asunto que los tribunales del fondo deben resolver y en el que un precepto legal -el impugnado- puede resultar aplicable” (STC rol 1253/09). Igualmente se ha aceptado en relación a normas de carácter procesal, dado que “excluir normas procesales del ámbito de esta acción constitucional, es una extrapolación errada de conceptos propios del recurso de casación en el fondo -distinción entre preceptos ordenatorios y decisorios para la litis-, teniendo en cuenta que la supremacía de la Constitución es un valor cuya vigencia no puede ser condicionada por la fisonomía de disposiciones de rango inferior. Tan decisivo en la resolución de un asunto -desde el punto de vista de la preeminencia de los derechos constitucionales- resulta el precepto cuya aplicación puede resolver el fondo del asunto, como el que permite, impide o dificulta ostensiblemente el conocimiento y decisión de la controversia” (STC rol 792/08). De este modo, como lo ha declarado este Tribunal, “la Carta Fundamental no ha establecido diferencias en relación con el tipo o naturaleza del precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, sino que ha aludido genéricamente a las normas con rango o valor de ley exigiendo solamente que pueda resultar decisivo en la resolución del asunto” (considerando décimo, STC rol 472/06, de 30 de agosto de 2006);

CUADRAGESIMOCUARTO: Que a idéntica conclusión debe arribarse si se tiene presente que la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad tiene por objeto

velar por la supremacía constitucional, en un caso concreto. Resulta evidente, al tenor de las propias solicitudes de la parte requerida en la gestión pendiente, que el precepto legal podría recibir aplicación para resolver un asunto en dicha gestión, aunque ello no se haya verificado aún. El propósito de la Carta Fundamental, a través del mecanismo de la inaplicabilidad, es precisamente evitar que se aplique una norma en una gestión pendiente con resultados contrarios a la Constitución, por lo que no resulta lógico ni razonable exigir que el precepto legal que se ha de examinar haya ya recibido aplicación en esa gestión (STC rol 1006/07);

CUADRAGESIMOQUINTO: Que, en la especie y por las razones indicadas, este Tribunal concluye que los preceptos legales impugnados pueden resultar decisivos en la resolución del asunto, sin que ello signifique un pronunciamiento acerca de si determinado precepto legal debe o no ser aplicado por los jueces del fondo, en conformidad con las reglas legales vigentes, lo que es propio de su competencia (STC rol 1065/08);

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, atendidas las motivaciones anteriores, debe rechazarse la pretensión esgrimida por el Consejo de Defensa del Estado, toda vez que este Tribunal considera que los preceptos impugnados pueden resultar decisivos en la resolución del asunto pendiente, que corresponde fallar a la Corte de Apelaciones de Santiago. Por lo demás, como se ha señalado, es suficiente la sola posibilidad de que las referidas disposiciones sirvan de base al tribunal para resolver algunos de los asuntos que se han sometido a su conocimiento;

III. LA IMPUGNACIÓN.

CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que las requirentes fundan su acción en los argumentos que a continuación se señalan.

En primer lugar, sostienen que las normas impugnadas imponen a las compañías de seguros que cubren el riesgo de incendio en Chile, una carga real que resultaría arbitraria para éstas. Dicha arbitrariedad radicaría, según señalan, en que no existiría una relación de causalidad entre la acción de los bomberos y los beneficios que las compañías reportan de la actividad de bomberos en relación a los incendios, puesto que la función de apagar incendios -que es la que, en última instancia, beneficia a las compañías que aseguran el riesgo de incendio- constituiría sólo una parte minoritaria de las actividades bomberiles. Sin embargo, indican, las normas impugnadas imponen a las compañías el pago de ciertos beneficios en favor de los bomberos que se accidentaren o enfermaren en actos de servicio, independiente de si éstos consisten o no en sofocar un incendio. Agregan, por otra parte, que tampoco existiría causalidad entre la carga que deben soportar las compañías y la efectiva disminución de los incendios. Todo lo anterior, indican, deja en claro que no existe una justificación razonable para imponer específicamente a las compañías de seguros el pago de una parte considerable de los costos de mantención de una actividad que, por generar un beneficio público, debería ser soportado por la comunidad en general. Se vulneraría, entonces, el artículo 19 N° 2 de la Constitución.

En segundo lugar, señalan, las normas impugnadas establecen una obligación especial que reviste naturaleza tributaria y que es desproporcionadamente injusta.

Señalan que esta obligación tendría la naturaleza de un impuesto, ya que se impone por el Estado, se paga en dinero y tiene por objeto financiar un servicio de utilidad pública. La desproporcionalidad se originaría, aducen, en que las obligaciones de alto monto generadas en las normas impugnadas, se estructuran ante eventos genéricos que no tienen vinculación con los incendios, además de que en las normas cuestionadas no se impondrían requisitos de carácter sustantivo que regulen el acceso de los bomberos a las prestaciones que la ley consagra. Agregan, además, que el impuesto establecido en las normas cuestionadas no tiene monto determinado ni límite máximo. Por estas razones, señalan, se pasaría a llevar tanto el artículo 19 N° 20 de la Constitución -en tanto se impone arbitrariamente a las compañías de seguros la mantención de un servicio que beneficia a toda la comunidad- como el N° 22 del mismo artículo -en la medida que se impone a las compañías un gravamen especial y altísimo, vulnerando las nociones más básicas del principio de proporcionalidad-.

Finalmente, sostienen las requirentes, los recursos que las compañías deben traspasar a bomberos constituyen prestaciones de seguridad social, ya que se originan por estados de necesidad como accidentes, enfermedades, invalidez y muerte, y dichas necesidades son cubiertas por prestaciones en dinero. Sin embargo, señalan, este sistema vulnera el régimen de seguridad social diseñado por la Constitución, pues se crea un subsistema privado, que cubre las necesidades de terceros que prestan servicios de utilidad pública, y no de los propios ahorrantes. Ese subsistema, sostienen, se contrapone con el establecido en el Decreto Ley N° 3.500 y ello

vulneraría el mandato de “prestaciones ...uniformes” que establece el artículo 19 N° 18 de la Constitución;

CUADRAGESIMOCTAVO: Que para un adecuado análisis de las objeciones planteadas por el requerimiento, se partirá por exponer la naturaleza jurídica de los cuerpos de bomberos (Capítulo IV). A continuación, se revisará su régimen de financiamiento (Capítulo V). Luego, se examinará el DL 1.757 (Capítulo VI) y, por último, se analizará si las normas impugnadas tienen cobertura constitucional (Capítulo VII).

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS Y SUS VOLUNTARIOS.

CUADRAGESIMONOVENO: Que un punto importante de dilucidar en el presente requerimiento se refiere a la naturaleza jurídica de los cuerpos de bomberos en nuestro país, en atención a que esa naturaleza determina, en cierto sentido, su financiamiento;

QUINCUAGÉSIMO: Que debe descartarse, por de pronto, que los cuerpos de bomberos sean servicios públicos desde el punto de vista orgánico.

Estos últimos son, en primer lugar, órganos de la administración del Estado encargados de colaborar con el Presidente de la República en su tarea de gobierno y administración (artículo 1º, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, LOCBGAE).

Por otra parte y en segundo lugar, los servicios públicos por regla general sólo ejecutan políticas pero no las diseñan, ya que esta labor le corresponde a los ministerios (artículos 22 y 28, LOCBGAE). Los servicios públicos se caracterizan porque entregan prestaciones

materiales a los usuarios (educación, salud, vivienda, etc.), satisfacen de modo concreto, directo e inmediato cierta necesidad y son servicios para el público.

En tercer lugar, los servicios públicos son creados y configurados por ley simple, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65, inciso cuarto, de la Constitución).

En cuarto lugar, están sometidos a un régimen de derecho público; ello determina que se rijan por el principio de legalidad (artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución y artículo 2º de la LOCBGAE). Además, están sujetos a ciertos controles en su actuación: el de la Contraloría General de la República (artículo 98 de la Constitución); el de los tribunales (artículo 38 de la Constitución); el de la Cámara de Diputados (artículo 52 de la Constitución); y el de las personas (artículos 10, 15 y 17 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos). Por otra parte, el estar sometidos a un régimen de derecho público también determina que se rijan por el principio de responsabilidad (artículos 7º y 38 de la Constitución y artículos 4º, 18 y 42 de la LOCBGAE); que sus manifestaciones de voluntad estén sujetas a un procedimiento administrativo (artículos 1º y 2º de la Ley N° 19.880); y que su personal, bienes y presupuesto estén sujetos a regulaciones especiales.

Finalmente, los servicios públicos satisfacen necesidades públicas (artículos 3º y 28 de la LOCBGAE) de manera regular (artículos 2º y 28 de la LOCBGAE), continua (artículo 19 N° 16 de la Constitución, artículos 3º y 28 de la LOCBGAE y artículo 57 de la Ley N° 19.880) e igualitaria (artículo 19 de la Constitución, N°s 2 y 22);

QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que prácticamente nada de lo anterior se aplica a los voluntarios que integran los Cuerpos de Bomberos. Desde luego, su rol no es el de colaborar con el Presidente de la República en su tarea de gobierno y administración, desde su ámbito específico. Eso no significa, sin embargo, que no tengan relación con el Gobierno. El DFL 7.912, de 1927, conocido como la Ley de Ministerios, establece que las relaciones de los Cuerpos de Bomberos con el Gobierno se realizan a través del Ministerio del Interior (artículo 3º, letra j). También el DL 1.757 vincula a los bomberos con la Superintendencia de Valores y Seguros -que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda-, que recauda de las Compañías de Seguros los recursos para pagar los beneficios que reciben aquéllos en caso de accidentes o enfermedades ocurridos o contraídas con ocasión de actos de servicio. Además, se vinculan con el Ministerio de Justicia, que es el organismo encargado de supervigilar las corporaciones y fundaciones.

Enseguida, no están señalados en la LOCBGAE como órganos de la Administración; tampoco son un órgano en que alguna entidad administrativa participe (artículo 6º, LOCBGAE).

Asimismo, no elaboran ni ejecutan políticas; su rol es más bien material: apagar incendios, intervenir en conjurar otros siniestros y efectuar otras tareas que se encomiende (por ejemplo, actuar como peritos de incendios, entre otras tareas).

QUINCUAGESIMOSEGUNDO: 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. Ello determina que su régimen jurídico sea el de

una corporación o fundación, pero no de una entidad pública, sujeta a los principios de legalidad, control y responsabilidad. De hecho, prácticamente no tienen normas de excepción al momento de prestar sus servicios, salvo algunas específicas que a continuación se señalan. De un lado, aquellas que se consideran en la Ley de Tránsito, diseñadas no para bomberos sino para "vehículos de emergencia". Dicha ley permite que los vehículos de emergencia puedan utilizar dispositivos sonoros y focos intermitentes (artículos 71, 78 y 110), que tengan derecho preferente de paso pero con el debido cuidado (artículo 146) y que puedan estacionarse y detenerse en lugares prohibidos si concurren a una emergencia (artículo 146).

Del otro, los delitos que introdujo la Ley N° 19.830 en el Código Penal. Esta ley estableció, por una parte, que *"el que diere falsa alarma de incendio, emergencia o calamidad pública a los Cuerpos de Bomberos u otros servicios de utilidad pública, incurrirá en la pena de reclusión menor en su grado mínimo"* (artículo 268 bis). Por la otra, estableció que *"incurrirá en la pena de presidio menor, en su grado mínimo a medio, el que impidiere o dificultare la actuación del personal de los Cuerpos de Bomberos u otros servicios de utilidad pública, destinada a combatir un siniestro u otra calamidad o desgracia que constituya peligro para la seguridad de las personas"*(artículo 269).

También existen normas específicas para bomberos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Ésta obliga a construir utilizando materiales que retarden la propagación del incendio, de modo que le permita a bomberos alcanzar a sofocar el incendio (4.3.1); también obliga a que los diseños de las construcciones permitan

el ingreso y desplazamiento de los bomberos (4.3.7), que éstos puedan cortar la luz y el gas (4.3.11 y 4.3.23); y que los centros comerciales cerrados cuenten con un sistema automático para apagar incendios y un sistema de altavoces que pueda ser usado por bomberos (4.10.11).

No obstante, empieza a producirse un quiebre en el criterio del legislador, pues ha comenzado a entregar potestades especiales para el cumplimiento de sus tareas. Así, en un proyecto de ley pronto a promulgarse (Boletín 1007-14, y ya analizado por esta Magistratura (STC rol 1491/2009), se modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en dos preceptos. De un lado, en el artículo 142, se incorpora el siguiente inciso cuarto: *“Los Cuerpos de Bomberos, después de recibidas las obras, estarán facultados para inspeccionar las condiciones generales de seguridad, las de seguridad contra incendio y el funcionamiento de las instalaciones de emergencia de los edificios. Si se constatare que no se cumplen las condiciones de seguridad previstas en el plan de evacuación, el Comandante del Cuerpo de Bomberos respectivo dará cuenta por escrito del resultado de la inspección al Director de Obras Municipales, a fin de que se adopten las medidas establecidas en el artículo 20 de esta ley.”*. Del otro, en el artículo 144, se incorpora el siguiente inciso tercero: *“Conjuntamente con la solicitud de recepción de las edificaciones cuya carga de ocupación sea igual o superior a 100 personas, destinadas a edificaciones colectivas, equipamientos y actividades productivas, se deberá adjuntar copia del plan de evacuación ingresado al Cuerpo de Bomberos respectivo. Dicho plan incluirá las condiciones generales de seguridad, de seguridad contra incendio y de funcionamiento de las instalaciones de emergencia de los*

edificios en lo relativo a la señalética implementada para las vías de evacuación, así como un plano que incluya dichas vías, la indicación de los grifos, red seca, red húmeda, accesos, sistemas de alumbrado, calefacción, los artefactos a gas contemplados y sus requerimientos de ventilación, y otros antecedentes que sea útil conocer en caso de emergencia."

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);

QUINCAGESIMOTERCERO: Que, a diferencia de lo que ocurre con un servicio público estatal, la tarea de bomberos no es satisfacer necesidades públicas. Éstas, como se verá a continuación, exigen una intervención del legislador, a fin de no invadir, con la regulación consiguiente que ello implica, la esfera privada. El Cuerpo de Bomberos realiza una labor de bien común, que no ha sido calificada como "necesidad pública" por el legislador. Ello no desmerece su labor, sino que sólo la mantiene dentro del ámbito de su naturaleza de grupo intermedio, y no de servicio público.

Para comprender adecuadamente la anterior afirmación, primero es necesario distinguir entre las

funciones públicas y el servicio público. Las primeras son inherentes al Estado, de modo tal que sin ellas éste no podría subsistir; también se distinguen porque son comunes a todo Estado y son realizadas por órganos públicos. Es el caso de la función legislativa, de la función ejecutiva y gubernativa, y de la función jurisdiccional. El servicio público, en cambio, se expresa en actividades que no pertenecen 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 otro (Souviron, José María, La actividad de la Administración y el Servicio Público; Edit. Comares; Granada, 1998, págs. 115-116).

También es necesario distinguir entre la necesidad colectiva y la necesidad pública. La primera surge por el hecho de vivir en sociedad. Por ejemplo, el transporte, el vestuario y la alimentación. La regla general es que estas carencias sean cubiertas por las propias personas, individual o asociadamente. Cuando el Estado asume esa necesidad colectiva como propia, es decir, cuando declara por ley que debe ser satisfecha con una determinada prestación por cierto órgano y bajo un cierto régimen jurídico, la publica. Con ello transforma la necesidad colectiva en necesidad pública, y asume que esa carencia no sería bien atendida o satisfecha si permaneciera en manos privadas.

El servicio público se ocupa de las necesidades públicas. *"Lo que da el sello propio al servicio público, es la necesidad pública que trata de satisfacer de manera regular y continua"* (Aylwin, Patricio; Manual de Derecho

Administrativo; Editorial Jurídica; Santiago, 1952, pág 49); *"por esencia el servicio público tiene por objeto satisfacer una necesidad pública, es decir, algo que es indispensable y común a todo el pueblo"* (Silva Cimma, Enrique; Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Servicio Público; Editorial Jurídica; Santiago, 1995, pág. 67).

Lo anterior trae dos consecuencias. Por una parte, el Estado no asume todas las necesidades colectivas sino sólo aquellas que se juzgan como indispensables. Por la otra, no hay servicios públicos por naturaleza, pues éstos son una creación del legislador.

De ahí que *"crear un servicio público significa resolver que la satisfacción de una determinada necesidad general podrá realizarse por el Estado, preferentemente, mediante procedimientos de Derecho Público"* (Silva Cimma, E.; ob. cit.; pág. 74).

Ahora bien, no obstante la importancia que la labor de los bomberos reviste en la sociedad moderna, atendiendo la necesidad de seguridad y protección de personas y bienes ante ciertos eventos perjudiciales (incendios y otros siniestros), siendo por tanto una necesidad colectiva, nunca una ley ha asumido esa necesidad como "pública", es decir, con un régimen de derecho público.

En nada modifica lo anterior el hecho de que la Ley N° 18.959 haya calificado a la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile y los Cuerpos de Bomberos como *"servicios de utilidad pública"*.

Por de pronto, porque el mismo artículo 17 que así los califica, señala *"que se rigen por las disposiciones sobre las personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil en lo que fuere"*

compatible con sus fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada". Ello es incompatible con un servicio público; en cambio, los entes públicos, por mandato del artículo 547 del Código Civil, se rigen "*por leyes y reglamentos especiales*".

Enseguida, una cosa es calificar una organización como de "*utilidad pública*" -o sea que beneficia a la sociedad, que su fin excede el propósito de sus miembros, y que puede obtener, para financiarse, beneficios tributarios-, y otra muy distinta es afirmar que un ente es un servicio público, que atiende una "*necesidad pública*". Esto último exige diseñar una organización, darle un fin, dotarla de potestades públicas, definir las formas en que atenderá dicha necesidad, entregarle recursos financieros, establecer su régimen de bienes y de personal, etc. Afirmar que un ente es un servicio público es mucho más que señalar que una entidad es de "*utilidad pública*"; en efecto, según se ha señalado, exige una calificación y un sistema asociado a ello.

Justamente es esto último lo que la Ley N° 18.959 no hace. Y es aquello lo que exige la Constitución al disponer que es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, "*...crear nuevos servicios públicos...suprimirlos y determinar sus funciones y atribuciones*" (artículo 65, inciso cuarto, N° 2).

Además, el propósito de la Ley N° 18.959 fue que los bomberos no fueran considerados organizaciones comunitarias de carácter funcional, pues ello los obligaría a ajustar su marco legal al de ese tipo de entidades. Pero tenían que seguir siendo sujetos de transferencia de recursos fiscales, municipales o privados. Por eso, se les calificó como entidades de utilidad pública y sujetas a la normativa del Código

Civil (Biblioteca del Congreso Nacional; Historia de la Ley N° 18.959, págs. 121, 132, 169 a 171 y 174).

Tampoco cambia la conclusión de que la tarea de bomberos no es satisfacer necesidades públicas el hecho de que la Ley N° 14.866, publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 1962, declarara el 30 de junio como *"El Día del Bombero"*, *"destinado a conmemorar la fundación del Primer Cuerpo de Bomberos Voluntarios, organizado en Valparaíso el 30 de junio de 1851"*, pues esto tiene sólo un carácter de homenaje y reconocimiento.

El Cuerpo de Bomberos corresponde a lo que la doctrina denomina establecimientos de utilidad pública (Silva Cimma, E.; ob. cit. pág. 273 y sgtes.). Éstos se distinguen por no ser servicios públicos, pues no nacen por iniciativa de la autoridad y no forman parte de los cuadros orgánicos de la Administración. También se distinguen por perseguir un fin público, es decir, que interese a la colectividad. Además, la doctrina señala que estas entidades tienen patrimonio propio, personalidad jurídica de derecho privado y su personal se rige por la legislación del trabajo. El Cuerpo de Bomberos, como se observa, reúne todos estos elementos;

QUINCAGESIMOCUARTO: Que lo anterior no significa que la ley no los haya incorporado en el ejercicio de ciertas potestades públicas. Por ejemplo, de acuerdo al artículo 30 de la Ley sobre Compañías de Seguros, *"el Comandante del Cuerpo de Bomberos que hubiere intervenido en las labores relacionadas con cualquier siniestro por incendio, debe enviar al Ministerio Público un informe escrito, en el que se individualizará el voluntario que dirigió dichas tareas; el lugar de ocurrencia y el estado en que se encontraba el bien afectado; una relación circunstanciada de las operaciones practicadas y su*

resultado, y las conclusiones que, en vista de su conocimiento y experiencia, pudiere formular sobre el origen del incendio y las causas que lo provocaron". Asimismo, de conformidad al Estatuto Orgánico de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) (Decreto Ley N° 369), "para los efectos de prevención y solución de las situaciones de emergencia", ONEMI coordina los esfuerzos y colaboración que presten, entre otros, los Cuerpos de Bomberos (artículo 10).

En el mismo sentido, apuntando a la labor de prevención, la Ordenanza General de Construcciones establece:

"Artículo 5.2.10. El propietario o administrador responsable de un edificio cuya carga de ocupación sea de 100 o más personas, deberá entregar al Cuerpo de Bomberos respectivo, una vez efectuada la recepción definitiva, un plano del edificio con indicación de los grifos, accesos, vías de evacuación, sistemas de alumbrado, calefacción y otros que sea útil conocer en caso de incendio. En dicho plano se indicarán también los artefactos a gas contemplados y sus requerimientos de ventilación. Los Cuerpos de Bomberos estarán facultados para inspeccionar, con autorización del propietario o del administrador, en su caso, las condiciones generales de seguridad, de seguridad contra incendio y el funcionamiento de las instalaciones de emergencia de los edificios. Si con motivo de la inspección se constataren anomalías en el funcionamiento de las instalaciones de emergencia del edificio o en la ventilación de los recintos o que no se cumplen las condiciones de seguridad

previstas en la presente Ordenanza, el Comandante del Cuerpo de Bomberos respectivo dará cuenta por escrito del resultado de la inspección al Director de Obras Municipales y a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, según corresponda, a fin de que se adopten las medidas legales pertinentes.

Los Cuerpos de Bomberos estarán habilitados para revisar periódicamente los grifos de incendio, con autorización del propietario o del administrador, en su caso, y las cañerías matrices que los abastecen, con el objeto que éstos estén siempre en perfectas condiciones de servicio. Si con motivo de las revisiones periódicas se constataren anomalías, el Comandante del Cuerpo de Bomberos deberá notificarlas por escrito a la Empresa o Servicio competente para su reparación.”;

QUINCUAGESIMOQUINTO: Que si los Cuerpos de Bomberos no son servicios públicos, cabe preguntarse qué son, entonces. Los bomberos son, en el lenguaje de la Constitución, agrupaciones intermedias. (Hirsch, B.; ob. cit., pág. 4; y Pérez, A.; ob. cit., pág. 4). Estas son *“agrupaciones voluntariamente creadas por la persona humana, ubicadas entre el individuo y el Estado, para que cumplan sus fines específicos a través de los medios de que dispongan, con autonomía frente al aparato público”* (Cea, José Luis; Derecho Constitucional Chileno; Ediciones UC; Santiago, 2008, pág. 177). Grupo intermedio *“es todo ente colectivo no integrante del aparato oficial del Estado, goce o no de personalidad jurídica, que en determinada situación actúe tras ciertos objetivos”* (Silva Bascuñán, Alejandro; Tratado de Derecho

Constitucional; T. IV; Edit. Jurídica, Santiago, 1997, pág. 51).

Los grupos intermedios se construyen a partir del derecho de asociación, no del principio de legalidad. De acuerdo a este último, los órganos públicos son creados y configurados por la ley (artículo 65 de la Constitución, inciso cuarto, N° 2). En cambio, en base al derecho de asociación, las personas pueden crear todas las organizaciones que deseen, sin permiso previo, pudiendo perseguir todo tipo de fines que no sean contrarios a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado (artículo 19 constitucional, N° 15). Esa agrupación puede o no tener personalidad jurídica. Sólo que *"para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deben constituirse en conformidad a la ley"* (artículo 19 de la Constitución, N° 15).

Las agrupaciones intermedias son todas las asociaciones distintas al aparato público, es decir, todas aquellas que no sean órganos del Estado en todas sus manifestaciones, esto es, órganos de la Administración del Estado, tribunales, órganos autónomos, corporaciones de derecho público. Por eso, se les conoce como organizaciones no gubernamentales. Estas agrupaciones, ubicadas en la estructura social entre el Estado y la persona, y creadas por los individuos, conforman la denominada "sociedad civil". Por eso, la Constitución señala que a través de estas asociaciones la sociedad "se organiza y estructura" (artículo 1°). Estas tienen fines propios distintos a los del Estado y sus órganos. Con ello se contribuye *"a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad"* (STC rol 226/95). Dichas asociaciones expresan

el "poder social" frente al "poder político" del aparato público (Silva Bascuñán, A.; ob. cit., pág. 47);

QUINCUAGESIMOSEXTO: Que dichas asociaciones se distinguen, en primer lugar, porque son voluntarias, pues *"nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación"* (artículo 19 constitucional, N° 15); y *"ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos"* (artículo 19 constitucional, N° 16, inciso cuarto). Como ha dicho esta Magistratura, *"esta libertad consiste precisamente en el poder de autodeterminarse en cuanto 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, en fin retirarse o no de ese grupo o cuerpo asociativo libremente"* (STC rol 184/94).

Estas organizaciones, en segundo lugar, tienen autonomía (artículo 1° constitucional, inciso tercero) que *"...se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismas; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para 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, por sí mismas y sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata. No significa ello, en modo alguno, que puedan estos entes actuar de manera ilegal, dañosa o ilícita, amparándose en la referida autonomía, ya que de incurrir en excesos en su actuación quedan, obviamente, sujetos a las*

responsabilidades consecuenciales". (STC rol 184/94). La autonomía *"es la potestad o capacidad de gobierno, mediante autoridades y normas propias, que incumbe a cada grupo intermedio. Autonomía es, en este sentido, libertad de formación, de organización y actuación frente al Estado y a otros grupos. El Estado, entonces, señala el marco normativo global dentro del cual los grupos intermedios se desenvuelven, pero se compromete a respetar el derecho de ellos a dictar su normativa y a hacerla cumplir por medios propios"* (Cea, J.L.; ob. cit., pág 178). La autonomía implica que no exista *"intromisión de personas o autoridades ajenas a la asociación o grupo"* y que la autoridad pública no intervenga *"sino en la medida que infrinjan el ordenamiento o su propio estatuto o ley social"* (STC rol 226/95). Por eso, lo que les garantiza la Constitución es *"la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos"*. *"Adecuada"* significa *"apropiada, proporcionada o conveniente para los fines específicos del grupo"* (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 178). De ahí que si intervienen *"indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos"*, son sancionables en conformidad a la ley (artículo 23 constitucional);

QUINCAGESIMOSÉPTIMO: Que respecto de estas asociaciones, el Estado las *"reconoce y ampara"*. El reconocimiento implica que pueden existir sin su intervención y el derecho de asociación que la Constitución garantiza para crear todo tipo de agrupaciones es *"sin permiso previo"* (artículo 19 constitucional, N° 15). Incluso cuando alguna de estas asociaciones obtiene su personalidad jurídica, es por el solo hecho de depositar sus actas constitutivas en los

registros que lleva algún órgano de la administración del Estado.

El amparo, por su parte, implica que *"puedan hacer valer en defensa de sus derechos todos los recursos y acciones que propendan a hacerlos efectivos"* (Silva Bascuñán, A.; ob. cit., págs. 48-49). También implica *"la obligación del Estado de protegerlos, colaborar con ellos y, con sujeción al principio de subsidiariedad, ayudarlos y fomentar su existencia y desenvolvimiento"* (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 177).

QUINCUAGESIMOCTAVO: Que el principio de subsidiariedad se consagra en el artículo 1º de la Carta Fundamental y es *"uno de los principios rectores del orden social"* (STC rol 352/02). De acuerdo a éste, *"al Estado no le corresponde absorber aquellas actividades que son desarrolladas adecuadamente por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios. Ello se entiende sin perjuicio, por cierto, de aquellas que, por su carácter, ha de asumir el Estado. Eso explica el reconocimiento y amparo que el artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución presta a los grupos intermedios"* (STC rol 352/02). Este principio ayuda a comprender el rol del Estado, pues implica *"alternativamente, en un sentido, que el Estado no tome a su cargo lo que puedan en buenas condiciones realizar las personas y los entes colectivos y, a la inversa, la obligación del Estado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas, cuanto los particulares no estén en posibilidad de lograrlo"* (Silva Bascuñán, A.; ob. cit., págs. 51-52).

Este principio tiene dos dimensiones. En su dimensión negativa, el Estado *"no debe intervenir en las actividades de las sociedades intermedias cuando*

desarrollan su actividad y fines real y eficazmente dentro del bien común;...". Por su parte, su dimensión positiva "...implica una protección de las sociedades o grupos intermedios menores frente a los mayores, como asimismo un derecho de intervenir del Estado, cuando las sociedades intermedias no sean capaces de realizar su actividad real o eficazmente o cuando ellas atenten contra el bien común. En tal caso, el Estado debe suplir su tarea, removiendo los obstáculos y restableciendo, una vez superados estos últimos, la autonomía de las sociedades intermedias afectadas" (Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio, y Nogueira, Humberto; T. I; Editorial Jurídica; Santiago, 1994; pág. 112);

QUINCAGESIMONOVENO: Que los cuerpos de bomberos son agrupaciones intermedias, en primer lugar, porque toda su organización está constituida conforme a una entidad de derecho privado. En efecto, en nuestro país los bomberos tienen dos órganos fundamentales.

De un lado, está la Junta Nacional del Cuerpo de Bomberos, también denominada "Bomberos de Chile", creada en 1970. Esta es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, destinada a coordinar y optimizar las relaciones entre los distintos cuerpos de bomberos y a constituir un canal de comunicación entre el Gobierno y los distintos Cuerpos de Bomberos del país. Sus estatutos actuales fueron aprobados por Decreto Supremo N° 2127, el Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial el 12 de junio de 2004. Son miembros de la Junta Nacional *"todos los Cuerpos de Bomberos que gocen de personalidad jurídica, que expresen su deseo de pertenecer a ella y cuya incorporación sea aceptada por el Directorio Nacional"* (artículo 5°, Estatuto). La Junta Nacional se rige *"por las disposiciones sobre las personas jurídicas*

a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil en lo que fueran compatibles con sus fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada" (artículo 4º, Estatuto). Tiene varios órganos: la Asamblea Nacional ("*máxima autoridad institucional*", artículo 25, Estatuto); el Directorio Nacional (a quien le corresponde "*la dirección y la administración de la Junta Nacional*", artículo 18, Estatuto).

De otro lado, están los Cuerpos de Bomberos. Estos también son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas al salvamento de vidas y bienes y la extinción de incendios en beneficio de la comunidad. Su autoridad máxima es el Directorio, encabezado por un Superintendente; él es representante legal del Cuerpo. Lo normal es que un Cuerpo de Bomberos opere en el territorio de una comuna; pero hay cuerpos que atienden más de una comuna. El núcleo funcional de cada Cuerpo es la Compañía, a cuya cabeza se encuentra un Director. El número de Compañías depende de las necesidades. Así, existen Cuerpos con una Compañía, y otros con varias (por ejemplo, el de Santiago tiene 22; Valparaíso, 15; Concepción, 14, etc.). Los Cuerpos también pueden tener Brigadas, Unidades y otros servicios.

La citada Ley N° 18.959, en su artículo 7º, señaló que tanto la Junta Nacional como los Cuerpos de Bomberos se rigen por las normas del Código Civil relativas a las personas de derecho privado.

Así, ni la Junta Nacional ni los Cuerpos tienen otra injerencia del Estado que no sea la supervigilancia y control del Ministerio de Justicia, tal como ocurre con cualquier otra corporación, y el examen de las cuentas de los recursos públicos que les son transferidos;

SEXAGÉSIMO: Que, en segundo lugar, el ingreso a un Cuerpo de Bomberos es voluntario. De acuerdo al Reglamento General del Cuerpo de Bomberos de Santiago, *"con el nombre de bombero se designa a todos los miembros del Cuerpo que, habiendo sido aceptados en reunión por una Compañía, Brigada o Unidad, se hallaren inscritos en el Registro General correspondiente"* (artículo 4º). *"La calidad de bombero se pierde por renuncia, separación o expulsión"* (artículo 5º). Jurídicamente, cada bombero es socio de la corporación a la que pertenece. Puede ser miembro activo o miembro honorario. Este último es el que está exento de la obligación de asistencia a los actos del Cuerpo. El voluntario no recibe remuneración por su servicio; tampoco el Cuerpo puede cobrar por su labor. Distinto al régimen de estos bomberos, es el de los "cuarteleros". Estos son trabajadores de los Cuerpos de Bomberos. Ellos tienen reglada su jornada laboral en el Código del Trabajo (artículo 152 bis).

En tercer lugar, cada Cuerpo tiene su propio estatuto. Este define su organización interna, su régimen de ingreso, los deberes de sus miembros, su régimen disciplinario, el uso del uniforme, las ceremonias, etc. El Ministerio de Justicia, por Decreto Supremo N° 663, publicado en el Diario Oficial el 25 de septiembre de 1998, aprobó un Estatuto Tipo para los Cuerpos de Bomberos.

Finalmente, cada Cuerpo tiene sus propios fines, pues éstos no son definidos de manera única y nacional sino que son establecidos en los estatutos de cada uno. Así, el Estatuto del Cuerpo de Bomberos de Santiago señala que *"la asociación denominada Cuerpo de Bomberos de Santiago tiene por objeto proteger las vidas y propiedades en los incendios y eventualmente en otros"*

siniestros que ocurran dentro de los territorios municipales de...";

SEXAGESIMOPRIMERO: Que esta particularidad de los bomberos, es decir, el ser entidades privadas, obedece a raíces históricas de la institución. En efecto, en la cultura occidental, el origen de los bomberos se remonta a la Roma Imperial. Existía en aquella época un grupo de hombres, denominado *los vigiles*, encargados tanto del combate en contra del fuego como de la prevención de incendios. Este tipo de organización, sin embargo, se disolvió con la caída del Imperio Romano de Occidente, para reaparecer recién en el siglo XV, en Europa, con un carácter predominantemente comercial, pues su labor estaba orientada principalmente a la protección de las propiedades afectadas por un incendio, más que a las eventuales víctimas del mismo;

SEXAGESIMOSEGUNDO: Que, por esa razón, las compañías de seguros tuvieron un papel importante en la génesis de los bomberos. En Inglaterra, las compañías de seguros fueron las primeras que crearon equipos de bomberos. Se encargaban de sofocar los incendios en los bienes asegurados. Estos tenían en su entrada una placa que los identificaba como asegurados de una u otra compañía. La competencia entre aseguradoras fue lo que impulsó la investigación de los métodos de extinción y la invención de diferentes artilugios para combatir de manera más eficaz los incendios.

Por eso, al lado de edificios antiguos de Londres, aún se observan placas donde se señala que la edificación está protegida por una compañía de seguros determinada. Los bomberos sólo apagaban los incendios del inmueble asegurado;

SEXAGESIMOTERCERO: Que no obstante, además de la actividad bomberil de carácter comercial, vinculada a la protección de la propiedad asegurada, se aprecia -especialmente a partir del siglo XIX- una orientación distinta, en donde la actividad de bomberos está centrada en la protección de las personas y aparece revestida de un carácter solidario y filantrópico. Así lo prueba, por ejemplo, la fundación, en Inglaterra -en 1836-, de la Sociedad Real para la Protección de la Vida ante el Fuego.

Esta orientación filantrópica es heredada por las colonias de las potencias europeas. Así, en Nueva York, el combate en contra del fuego nació en 1648, cuando se adoptó la primera "Ordenanza del Fuego". Posteriormente se crearon las Guardias de Incendio, luego las Brigadas de Incendio -que entraron en servicio en 1731- y finalmente se fundó, en 1737, el Departamento de Incendios Voluntario de la ciudad de Nueva York. Este departamento, que funcionaba gratuitamente y se componía de voluntarios, prestó servicios hasta 1865, en que fue reemplazado por el Departamento de Incendios Metropolitano, con personal remunerado. Dicho cambio no pasó inadvertido. De hecho, provocó una serie de críticas de parte de quienes se oponían a la eliminación de los voluntarios, lo que se tradujo finalmente en el resurgimiento de los bomberos voluntarios en paralelo a los remunerados. (Véase, Reyes Gavilán, Christian; Los Bomberos de Chile; Editorial Sudamericana; Santiago, 2005, págs. 45 y 46);

SEXAGESIMOCUARTO: Que, en nuestro país, el Cuerpo de Bomberos surgió como una institución voluntaria. En efecto, el primer Cuerpo de Bomberos que existió en el país fue el de Valparaíso, fundado el 30 de junio de

1851. Su origen se vinculó a dos incendios que estuvieron a punto de destruir la ciudad, en 1843 y en 1850. En este último incendio, tuvieron que participar buques ingleses y franceses que estaban en la bahía, que desembarcaron sus bombas. Esta experiencia determinó la fundación de un cuerpo de voluntarios de chilenos y extranjeros residentes en el puerto. El Cuerpo se fundó con cuatro Compañías: dos de bombas, una de hachas y escaleras y una de guardia de la propiedad. El modelo del Cuerpo de Bomberos de Valparaíso, tanto desde la perspectiva de su naturaleza de asociación privada como de su organización, fue imitado por los Cuerpos que se crearon con posterioridad. (Voz "Cuerpo de Bomberos" en Fuentes, Jordi, y otros; Diccionario histórico de Chile; Editorial del Pacífico; Santiago, 1978, pág. 85).

El Cuerpo de Bomberos de Santiago, por su parte, fue fundado en 1863, después de una serie de incendios devastadores, como aquel que destruyó el Teatro de la República (1838), el que arrasó con el Templo de la "Compañía de Jesús" (1841), el que se produjo en el actual Portal Fernández Concha, "*poniendo en peligro el palacio arzobispal y la manzana de la Catedral*" (1848) y el trágico incendio del Templo de la Compañía de Jesús (1862), en que murieron cerca de dos mil personas calcinadas (Fredes Aliaga, Carlos; 150 años de Honor y Gloria. Nota para una Historia de los Cuerpos de Bomberos de Chile; Revista Bomberos; Santiago, 2004, págs. 46-49). Antes de su fundación, desde 1838, existía una compañía municipal para extinguir los incendios. El carácter privado de la nueva asociación, a partir de 1863, se revela en la convocatoria a su creación. Esta se hizo por una inserción en el diario El Ferrocarril, el 11 de diciembre de 1863, que señalaba: "*Al público. Se cita a*

los jóvenes que deseen llevar a cabo la idea del establecimiento de una compañía de bomberos, para el día 14 del presente, a la una de la tarde, en el escritorio del que suscribe. José Luis Claro". A consecuencia de esta citación, se crearon tres compañías de bomba, con denominaciones del oriente, del sur y del poniente, y una compañía de guardias de la propiedad (Encina, Francisco, y Castedo, Leopoldo; Resumen de la Historia de Chile; T. II; Editorial Zig-Zag; Santiago, 1970, págs. 1246-1248);

SEXAGESIMOQUINTO: Que, como se observa, el nacimiento de los cuerpos de bomberos en nuestro país no se produjo por iniciativa estatal sino privada, bajo un espíritu filantrópico y de solidaridad. El Estado no asumió como una necesidad pública la función que el Cuerpo de Bomberos desempeñaba, calificando ésta como tal. De ahí que la institución surgiera con la voluntariedad del servicio que prestan los bomberos y con la gratuidad de su labor. Ello distingue a los bomberos chilenos. En ese sentido señala Víctor Kaiser que el Cuerpo de Bomberos voluntarios de Chile *"...es la única entidad en el mundo que, a nivel territorial o nacional, presta su ayuda y asistencia profesional sin recibir remuneración alguna, más aún, lo que ya es paradójal, los voluntarios pagan cuotas mensuales para tener el privilegio de servir al prójimo en desgracia, dedicando su tranquilidad, su tiempo y su vida en pos de ese objetivo."* (Kaiser Camilla, Víctor; Bomberos Voluntarios de Chile; Santiago, 1988);

SEXAGESIMOSEXTO: Que la naturaleza privada de los cuerpos de bomberos determina su régimen de financiamiento. Al no ser una entidad pública, no reciben un financiamiento íntegro vía Ley de Presupuestos. El Estado y sus órganos realizan su contribución, pero

también la hacen los privados, como se verá a continuación;

V. FINANCIAMIENTO DEL CUERPO DE BOMBEROS.

SEXAGESIMOSÉPTIMO: Que desde el origen del Cuerpo de Bomberos en nuestro país, éste ha tenido un financiamiento mixto. Baste señalar que luego de la fundación del Cuerpo de Bomberos de Santiago, hubo dos aportes para la nueva entidad. Por una parte, el Congreso le concedió una ayuda extraordinaria de \$18.000. Por la otra, la Compañía de Seguros "La Unión Chilena" otorgó una subvención de \$1.000 (Encina, F., y Castedo, L.; ob. cit., pág. 1248);

SEXAGESIMOCTAVO: Que este sistema de financiamiento, en parte público y en parte privado, permanece hasta hoy. En efecto, en la actualidad las fuentes de recursos para bomberos provienen, aparte del aporte de los propios bomberos, del Estado y de los privados. Este financiamiento se encuentra en algunos casos regulado por ley, mientras en otros se encuentra sin normativa. Y, en el caso de intervención legislativa, bomberos es mencionado expresamente o accede a dicho financiamiento por ser una persona jurídica que no persigue fines de lucro; más todavía si ha sido calificado como de "utilidad pública" (Ley N° 18.959).

La doctrina clasifica las fuentes de los recursos de bomberos señalando que algunos de sus ingresos provienen de sus miembros (campañas económicas, beneficios y cuotas), mientras que otros provienen de terceros; estos últimos pueden ser esporádicos o periódicos (Hirsch, B.; ob. cit., págs. 41 y ss; Pérez, A.; ob. cit., págs. 107 y ss);

SEXAGESIMONOVENO: Que en cuanto al financiamiento público que las leyes establecen en favor de bomberos, cabe hacer un distingo. De un lado, se encuentra el aporte directo que hacen el Estado o sus órganos y que consiste en transferencias de recursos que efectúan el Fisco o algunos de sus entes a bomberos. Del otro, está el financiamiento indirecto. En éste el Estado deja de percibir ciertos recursos para ayudar a bomberos.

El financiamiento directo está dado por los recursos que cada año la Ley de Presupuestos contempla para bomberos, como transferencia de dineros o como inversión que deben realizar ciertas reparticiones para la construcción, reparación o terminación de locales para el Cuerpo de Bomberos. También se encuentran aquí las subvenciones y aportes que hacen los Municipios a los Cuerpos que existan en su comuna (artículos 5° y 66 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) y el que realizan los Gobiernos Regionales (artículo 20 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional). Finalmente, la empresa pública Polla Chilena de Beneficencia debe entregar a bomberos el 20% de lo que recaude por ciertos juegos de azar que administra (artículo 1°, DS 152, Hacienda, 1980).

El financiamiento indirecto, por su parte, está dado por el conjunto de exenciones tributarias que tiene el Cuerpo de Bomberos. Así, están exentos del pago de contribuciones (artículo 2°, DL 3063), del pago del Impuesto de Timbres y Estampillas (artículo 23, DL 3475), del pago de permisos de circulación (artículo 20, DL 3063), del pago de IVA por los ingresos que perciban por entradas de espectáculos y reuniones (artículo 12, DL 1606), del pago de patentes por uso del espectro radioeléctrico (Ley N° 18.168), del pago por impuesto a

las herencias (artículo 18, Ley N° 16.271). Asimismo, pueden importar carros de bombas usados (Ley N° 18.483).

Dicho financiamiento público no es incompatible con la naturaleza de grupo intermedio que tienen los bomberos, pues dicho principio, como ya se notó, tiene respecto del Estado una dimensión no sólo negativa, sino que positiva, de intervención o actuación, en estos casos de ayuda pública a una entidad que lo necesita y realiza una labor que ha sido calificada por el legislador de "utilidad pública".

El financiamiento público del Cuerpo de Bomberos, toda vez que implica un gasto público de una u otra manera, conlleva una contribución de todas las personas al costo, mantenimiento y conservación de dicha actividad.

SEPTUAGÉSIMO: Que el financiamiento privado que recibe el Cuerpo de Bomberos también puede ser clasificado en directo e indirecto. En el primer caso, los privados entregan o transfieren recursos a esta institución o dejan de cobrarle por sus servicios; mediante el segundo mecanismo, los privados obtienen incentivos tributarios para ayudar a bomberos.

El financiamiento privado directo se expresa, por de pronto, en las cuotas que pagan los propios bomberos. También en los ingresos vía rifas, sorteos, beneficios (bailes, bingos, etc.) y colectas que ellos mismos efectúan. Además, se materializa en el gravamen que deben soportar ciertas empresas privadas. Por ejemplo, el Cuerpo de Bomberos está liberado del pago de consumo de energía eléctrica (artículo 13, Ley N° 17.328) y del pago de llamadas telefónicas locales (Ley N° 17.216). Asimismo, los dividendos y demás beneficios no reclamados por accionistas dentro del plazo de cinco años desde que

se hicieron exigibles, pertenecen al Cuerpo de Bomberos (artículo 85, Ley N° 18.046).

El financiamiento privado indirecto, por su parte, se expresa en que los privados que hacen donaciones al Cuerpo de Bomberos tienen beneficios tributarios (artículos 31 y 40, DL 824). También las empresas privadas de la construcción, para calcular el impuesto a la renta que deben pagar, tienen un crédito fiscal por el IVA que paguen en contratos de construcción para bomberos (artículo 5°, Ley N° 18.630);

SEPTUAGESIMOPRIMERO: Que, como se observa, el sistema de financiamiento del Cuerpo de Bomberos es mixto, pues comprende aportes públicos y aportes privados. Ello se explica por la naturaleza privada del Cuerpo de Bomberos. Eso hace imposible un financiamiento 100 % estatal. Además, ello permite que toda la sociedad contribuya a costear la mantención de una institución tan central para su funcionamiento.

Dicho financiamiento se estructura, como ya se señaló, sobre la base de transferencias, incentivos y gravámenes para ciertas empresas. Es en este marco en donde se ubica el DL 1757, que deja a cargo de las compañías de seguros los beneficios y las indemnizaciones correspondientes por los accidentes que sufran los bomberos en acto de servicio.

Mientras que para los trabajadores todo accidente del trabajo -es decir, toda lesión que produzca incapacidad o muerte y que sufra un trabajador a causa o con ocasión del trabajo o en el trayecto de ida o regreso- es de cargo del Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (artículos 2° y 5° de la Ley N° 16.744), los bomberos tienen su propio sistema;

SEPTUAGESIMOSEGUNDO: Que ello se explica, por de pronto, porque los bomberos son voluntarios, es decir, no están desempeñando un trabajo remunerado para alguna empresa, institución, servicio o persona, cuando sufren el accidente. El bombero puede ser una persona que trabaje (también hay estudiantes), es decir que preste sus servicios a alguien de forma remunerada; sin embargo, en ese caso su trabajo no es para el Cuerpo de Bomberos. Su vida laboral se desempeña al margen de la institución, pero concurre a los siniestros cada vez que es convocado. Por eso, no puede ser cubierto por la Ley N° 16.744.

Enseguida, se explica en atención a que la sociedad, a través del legislador, ha repartido el costo del Cuerpo de Bomberos entre todos sus miembros. Ahora bien, es cierto que la ley grava a algunas empresas con ciertas obligaciones específicas en relación a los bomberos, pero esto ocurre porque si la sociedad contribuye a bomberos vía Ley de Presupuestos o de exenciones, con mayor razón deben hacerlo quienes, en cierto sentido, se ven beneficiados con la labor de los bomberos: las compañías de seguros. Baste recordar la vinculación histórica de los bomberos y estas empresas desde su nacimiento, incluso en Chile. Por eso, el legislador establece que sean estas empresas las que asuman el financiamiento del costo de los accidentes de los bomberos en acto de servicio, como se verá a continuación;

VI. EL DECRETO LEY 1757.

SEPTUAGESIMOTERCERO: Que las normas impugnadas forman parte del DL 1757. De ahí que sea de fundamental importancia, para una adecuada comprensión de la presente

impugnación, realizar un breve examen sobre su contenido y sobre sus antecedentes.

1. El sistema del DL 1757.

SEPTUAGESIMOCUARTO: Que el sistema que diseña el DL 1757 se estructura en base a las siguientes variables:

En primer lugar, entrega ciertos beneficios a los miembros de los Cuerpos de Bomberos. Se entiende que son miembros de los Cuerpos de Bomberos los bomberos voluntarios, incluidos quienes tengan la calidad de honorarios, que actúen en siniestros, salvatajes o actos institucionales en el territorio nacional o fuera del país. Para acceder a los referidos beneficios es necesario, por una parte, que hubieran sufrido un accidente o una enfermedad; por la otra, que éstos hubiesen ocurrido en actos de servicio, con ocasión de concurrir a ellos o en el desarrollo de labores que tengan relación directa con la institución bomberil. La ley no limita los beneficios a accidentes o enfermedades ocurridas en incendios, sino que es mucho más amplia. Las circunstancias señaladas deben ser certificadas por Carabineros de Chile, y la naturaleza de la incapacidad producida o de la enfermedad contraída, según corresponda, será comprobada y certificada por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez del Servicio de Salud del territorio administrativo en que ocurriere el siniestro o acto que originare la prestación reclamada. La forma y oportunidad para acreditar los requisitos para acceder a los beneficios que establece el DL 1757, se regulan en la Instrucción N° 233, de 6 de noviembre de 2008, de la Superintendencia de Valores y Seguros;

SEPTUAGESIMOQUINTO: Que, en segundo lugar, los beneficios que establece la norma legal cuestionada, son de distinta naturaleza.

Por de pronto, están todos los que tienen que ver con el costo médico del accidente o enfermedad. Se garantiza, en este sentido, la atención médica integral gratuita, incluidas las atenciones hospitalarias y quirúrgicas del accidentado o enfermo, hasta su alta definitiva, comprendidos los medicamentos. La atención médica se debe hacer en ciertos centros que señala el DL 1757: los establecimientos del sistema de servicios de salud, de las mutualidades de empleadores de la Ley N° 16.744, de las Fuerzas Armadas y de Orden, en el Hospital Clínico José Joaquín Aguirre y en los hospitales clínicos universitarios, a elección del Superintendente del Cuerpo de Bomberos a que pertenezca el accidentado o enfermo, o de quien haga sus veces. En casos excepcionales, atendida la gravedad del accidentado o enfermo, la atención de urgencia puede efectuarse en el centro asistencial más cercano. Incluso, si por calificación médica se determina que las instituciones mencionadas no pueden asistir al enfermo o accidentado por falta de medios o por ser necesaria una atención especial, puede prestarse ésta en la clínica particular que indique el médico tratante del respectivo establecimiento.

A continuación, están los gastos de traslado, hacia y desde el establecimiento médico que preste adecuada atención al voluntario. El pago puede incluir, además, los gastos de traslado de hasta un acompañante del voluntario accidentado, y los de hospedaje y alimentación de dicho acompañante, hasta por un valor máximo.

Enseguida, se encuentran los beneficios que tienen por objeto la cobertura de la incapacidad que puede

generar el accidente o enfermedad. Para tal efecto, se establece, de una parte, un subsidio por incapacidad. Si la invalidez es permanente y ésta significa una pérdida de su capacidad de trabajo, igual o superior a dos tercios, hay derecho a una renta vitalicia, contratada con alguna de las compañías de seguros de vida, autorizada para operar en el país. De la otra, los beneficios que otorga este decreto ley se hacen extensivos a la adquisición o reparación de aparatos ortopédicos o prótesis de cualquier naturaleza, bastones, sillas de ruedas, lentes y cualquier elemento rehabilitador que indique el médico tratante.

Asimismo, otro tipo de beneficio es generado en caso de muerte del bombero. En este caso, el cónyuge sobreviviente y los hijos menores de 18 años tienen derecho a una renta vitalicia. Asimismo, se deben pagar los gastos de servicios funerarios y de sepultación;

SEPTUAGESIMOSEXTO: Que, en tercer lugar, se establece que los beneficios que este decreto ley concede, serán de cargo de las entidades aseguradoras y mutualidades que cubran en Chile el riesgo de incendio, a prorrata de las primas directas en ese riesgo, en el semestre inmediatamente anterior a la fecha en que deban efectuarse los pagos;

SEPTUAGESIMOSÉPTIMO: Que, en cuarto lugar, se establecen ciertas tareas para la Superintendencia de Valores y Seguros: cobrar a las entidades aseguradoras las cuotas de prorrato y sancionarlas en caso de incumplimiento; pagar los beneficios que concede este decreto ley; cotizar y contratar por cuenta de los voluntarios o sus beneficiarios, según corresponda, rentas vitalicias en compañías de seguros de vida;

2. Antecedentes del DL 1757.

SEPTUAGESIMOCTAVO: Que, en relación a sus antecedentes, el decreto ley señalado tiene como precedente inmediato la Ley N° 6.935, publicada en el Diario Oficial el 6 de junio de 1941. Tanta vinculación existe entre ambos cuerpos legales que el artículo 8° del DL 1757 deroga expresamente la ley señalada. De ahí que sea necesario su análisis;

SEPTUAGESIMONOVENO: Que la Ley N° 6.935 buscó -según da cuenta el Mensaje con que el Ejecutivo de la época la envió al Congreso, firmado por Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende- *“solucionar definitivamente la situación que a los bomberos y a sus familias se les presenta cuando se invalidan o fallecen en actos de servicio”*. A la fecha de envío de dicho proyecto, existían *“más o menos 70 compañías de bomberos que agrupan alrededor de 3.000 personas”*. En 1940, la situación de los bomberos que se accidentaran en actos de servicio era distinta en Santiago que en el resto del país. En Santiago, existía la Caja de Socorros. Dicho organismo era financiado fundamentalmente con cuotas del personal. Su finalidad era *“velar por las familias de los voluntarios caídos en cumplimiento del deber y por el restablecimiento de los bomberos heridos en actos de servicio”*. En el resto del país, en cambio, dicha Caja no existía. Por lo mismo, cada voluntario o sus familiares debían solventar el costo de sus accidentes. En todo caso, no era una caja de previsión. De ahí que el Mensaje a que se hace referencia propusiera un sistema completo para cubrir dichos accidentes, haciendo de cargo de las Compañías de Seguros su financiamiento. Respecto de esto último se indicó: *“Con la labor de los bomberos, no sólo*

se benefician los directamente afectados por incendios, sino que principalmente las Compañías de Seguros contra Incendios, cuyo interés es disminuir el monto de los siniestros. Estas Compañías obtienen en nuestro país utilidades, y es por tanto conveniente que contribuyan con un pequeño aporte, no sólo al mantenimiento de estos Cuerpos de Bomberos, sino también a la reparación económica y médica de sus miembros cuando sufren accidentes y riesgos que los privan de su consiguiente capacidad de trabajo. Este aspecto, en su forma general, no ha sido aún resuelto con las prestaciones de socorros que actualmente se otorgan a los accidentados" (Biblioteca del Congreso Nacional; Historia de la Ley N° 6.935).

Durante el debate del respectivo proyecto, se destacó la iniciativa de que los beneficios se extendieran a todos los bomberos, y no sólo a los de Santiago (diputado Bahamondes, 4ª Sesión Extraordinaria, martes 29 de octubre de 1940, pág. 790, en Historia de la Ley N° 6.935). También, que las compañías de seguros podían *"financiar este proyecto sin gravamen para ellas, con una insignificante disminución de sus fuertes utilidades"* (diputado Bahamondes; ob. cit., pág. 790). Además, se sostuvo que *"estas Compañías, al hacer sus cálculos, han considerado que existen Compañías de Bomberos que evitarán los siniestros totales. Si no existieran bomberos, las primas aumentarían, quién sabe en qué porcentaje"* (diputado Dussillant; ob. cit., pág. 795);

OCTOGÉSIMO: Que la Ley N° 6.935 estableció el siguiente sistema para ir en ayuda de los bomberos:

Desde luego, estableció una serie de beneficios *"por los accidentes que sufran y las enfermedades que*

contraigan los miembros de los Cuerpos de Bomberos en actos de servicio" (artículo 1º). Dichos beneficios eran derechos de los bomberos y se traducían en lo siguiente: *"atención médica y hospitalización gratuita del accidentado"*; un subsidio mientras durara la incapacidad; si la incapacidad era permanente, había una renta vitalicia; en caso de muerte, también había una renta vitalicia para la viuda e hijos menores (artículo 2º). Estos beneficios tenían un tope (artículo 3º).

Enseguida, la Sección Médica de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas tenía a su cargo *"todo lo relacionado con la atención médica, [y] la determinación de la naturaleza de las incapacidades"* (artículo 6º).

A continuación, la ley establecía que los beneficios que ésta concedía *"serán de cargo de todas las entidades aseguradoras que cubran el riesgo de incendio y caigan bajo la denominación de Compañías de Seguro, de conformidad al decreto con fuerza de ley N° 251, de 20 de mayo de 1931, a prorrata de las primas obtenidas por cada una en el semestre inmediatamente anterior al accidente o accidentes que deban financiarse"* (artículo 4º).

Finalmente, la ley entregaba tres tareas a la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio: cobrar a las entidades aseguradoras las cuotas de prorrato; pagar los beneficios; y proveer los fondos a la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas para las funciones ya indicadas (artículo 5º);

OCTOGESIMOPRIMERO: Que, por su parte, el DL 1757 se inició por Mensaje del Ejecutivo de la época a la Junta de Gobierno, en abril de 1974, como una modificación a la Ley N° 6.935. De este Mensaje cabe destacar, por una

parte, la fundamentación del cambio. Este se apoyaba en dos ideas. La primera, que *"es de verdadera justicia entregar una seguridad económica y un bienestar mejor a los miembros de los Cuerpos de Bomberos, que con riesgos de sus vidas han sufrido accidentes graves que los han dejado en varios casos mutilados e incapacitados para trabajar."* (Biblioteca del Congreso Nacional; Historia del DL N° 1757, pág. 143).

La segunda idea era que los beneficios que entregaba la Ley N° 6.935 eran de un monto exiguo, que la hacían inoperante. Por otra parte, cabe destacar que en el Mensaje se indicaba que las modificaciones propuestas *"en ningún caso"* significan gasto público. (Biblioteca del Congreso Nacional; ob. cit., pág. 143).

Durante la tramitación de dicha modificación, se consideró que era mejor derogar la Ley N° 6.935 con el fin de recoger todas las modificaciones que había sufrido (leyes números 11.316, 11.481, 13.076, 14.695, 15.386 y 16.249) y así obtener *"un nuevo cuerpo legal, orgánico y sistemático"*. Los cambios efectivos a la regulación que establecía la Ley N° 6.935, fueron los siguientes:

Por de pronto, se aumentaron los montos del subsidio y de la renta vitalicia. Enseguida, se incorporaron nuevas entidades aseguradoras encargadas de pagar los beneficios: el Instituto de Seguros del Estado y los consorcios y compañías que cubren riesgos marítimos. También se estableció que la atención médica hospitalaria se prestara en pensionado y no en sala común y, en casos especiales, en clínicas particulares.

Por otra parte, cabe señalar que el DL publicado en el Diario Oficial aparece motivado en dos consideraciones. De un lado, en que la Ley N° 6.935 reguló indemnizaciones y beneficios que deben otorgarse a

los miembros de los Cuerpos de Bomberos por los accidentes que sufran y las enfermedades que contraigan en actos de servicio. Nunca se limitaron éstos a los que ocurrieran en incendios. Del otro, en que *"es deseo del Supremo Gobierno otorgar seguridad económica a estos beneméritos servidores públicos y a sus familias, en estas contingencias, como un reconocimiento de su espíritu de sacrificio y abnegación con la comunidad toda"*;

3. Modificación al DL 1757.

OCTOGESIMOSEGUNDO: Que el DL 1757 fue modificado por la Ley N° 19.798. Esta ley se originó en un Mensaje del Ejecutivo cuyo propósito fundamental era corregir *"deficiencias o vacíos"* en términos que permitieran *"reconocer beneficios reales y efectivos a los miembros de los Cuerpos de Bomberos, básicamente en relación a las prestaciones de salud e indemnizaciones"*. Su objetivo no era, entonces, sustituir, sino más bien *"introducir ciertas modificaciones tomando como base los contenidos de la legislación actualmente en vigor, perfeccionando los actuales beneficios"*;

OCTOGESIMOTERCERO: Que los cambios principales que se incorporaron al DL 1757 se refirieron a aumentar el monto de los subsidios; precisar que la atención médica incluye las atenciones quirúrgicas del accidentado o enfermo, la adquisición o reparación de aparatos ortopédicos o prótesis de cualquier naturaleza, bastones, sillas de ruedas y cualquier elemento rehabilitador, y que se podrán entregar no sólo en los hospitales de los servicios de salud, sino también en los de las mutualidades, en los de las Fuerzas Armadas, en el Hospital Clínico José Joaquín Aguirre y en los hospitales

clínicos universitarios; incluir los gastos de sepultación; y puntualizar que los beneficios son de cargo de *“las entidades aseguradoras y mutualidades que cubran en Chile el riesgo de incendio”*; finalmente, se contempló además el pago no sólo del traslado, sino también del hospedaje y alimentación del afectado y hasta de un acompañante, por un valor máximo;

OCTOGESIMOCUARTO: Que, como se observa, de los antecedentes de la actual regulación que entrega beneficios a los miembros de los Cuerpos de Bomberos, se concluye que el sistema básico, es decir, el pago de ciertos beneficios de cargo de las Compañías de Seguros, permanece inalterado desde 1941, o sea desde hace más de 60 años. También, que todas las modificaciones apuntaron a perfeccionar los beneficios que reciben los bomberos;

VII. NORMA CUESTIONADA SE ENMARCA DENTRO DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 19 N° 22 DE LA CONSTITUCIÓN.

OCTOGESIMOQUINTO: Que lo que cabe preguntarse ahora es si los artículos impugnados tienen o no cobertura constitucional. Es decir, si hay algún precepto de la Constitución que justifique su legitimidad.

Para este Tribunal dicha cobertura se encuentra en el artículo 19 N° 22 de la Constitución;

1. El artículo 19 N° 22 de la Constitución.

a. Orígenes del precepto.

OCTOGESIMOSEXTO: Que el artículo 19 N° 22 de la Constitución busca evitar toda diferenciación o distinción realizada por el Estado o sus órganos que no tenga justificación razonable. No prohíbe, por tanto, la discriminación; en algunos casos la considera necesaria

para asegurar la participación *“con igualdad de oportunidades en la vida nacional”* (artículo 1º, inciso final, de la Constitución) que pueden demandar ciertas personas o grupos de personas. Pero la sujeta a ciertas condiciones.

La norma establecida en el artículo 19 N° 22 *“es original de la Constitución de 1980”*, pues no la contemplaban Cartas anteriores. *“Forma parte de un conjunto de normas sobre isonomía, cuyo objeto es impedir que el Estado o sus organismos puedan discriminar en materia económica, particularmente en beneficio propio y en perjuicio de los agentes económicos privados”* (Cea, José Luis; Derecho Constitucional Chileno; t. II; Ediciones Universidad Católica de Chile; Santiago, 2004, págs. 509-510).

Su incorporación buscó varios propósitos.

Por de pronto, establecer expresamente la prohibición de discriminar arbitrariamente que tiene el Estado en materia económica, para evitar discusiones sobre si se aplicaba el 19 N° 2 al Estado. Como lo ha señalado esta Magistratura, *“tiene por objeto especificar, en materia económica, el principio general de la igualdad ante la ley, consagrado en el N° 2 del mismo artículo 19”* (STC rol 28/85). *“La ausencia de una doctrina suficientemente desarrollada por la Corte Suprema en la singularización de las igualdades, en particular, la económica, hizo necesario plantear su explicitación”* (Fermendois, Arturo; Derecho Constitucional Económico; Ediciones Universidad Católica de Chile; Santiago, 2001, pág. 264). Enseguida, se buscó *“reforzar la igualdad porque también hay desconfianza histórica al papel del Estado y sus favoritismos del pasado”* (Fermendois, A.; ob. cit., pág. 264).

En palabras de Pablo Barahona, Ministro de Economía en la fecha en que se discutió la preceptiva en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, lo que se pretendió con la incorporación de esta normativa *"es que la autoridad administrativa y la ley, ante situaciones idénticas, no den a uno lo que son incapaces de dar a todos, pero que eso no signifique que no pueda existir una legislación que aplique un tratamiento tributario absolutamente diverso a distintas personas, según la zona geográfica o su condición particular"* (Citado en Evans de la Cuadra, Enrique; Los derechos constitucionales; T. III; Editorial Jurídica; Santiago, 1999, pág. 208).;

b. Las dimensiones del precepto.

OCTOGESIMOSÉPTIMO: Que la norma contenida en el artículo 19 N° 22 de la Constitución tiene, como se desprende de su lectura, una regla general y una excepción. La regla general es *"la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica"*.

La doctrina ha señalado que esta regla general tiene los siguientes elementos configurativos. Desde luego, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el comisionado Bertelsen dijo que la voz discriminar tiene dos acepciones. De un lado, es dar un trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, políticos, religiosos; del otro, es el de separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra (citado en Fernandois, A.; ob. cit., pág. 267). De ahí que la doctrina sostenga que discriminar es *"dar un trato de inferioridad a una persona o colectividad sin base ni finalidad legítima para hacerlo"* (Cea, J.L.; ob. cit.,

pág. 510). La arbitrariedad, por su parte, significa *“sin fundamento plausible o razonable, desproporcionada o inconducente al fin perseguido con ella, ilegítima o injustificada”* (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 510).

Enseguida, la expresión *“trato”* apunta a *“proceder”, a “método para relacionarse, atender o resolver un asunto, procedimiento uniforme para asistir y cuidar a peticionarios o requirentes”* (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 511). Son las medidas que adoptan el Estado o sus organismos.

A continuación, quienes tienen prohibida la discriminación arbitraria son *“el Estado y sus organismos”*; se excluye, por tanto, a los particulares de esta disposición, como sujetos activos de la misma. Esta expresión abarca no sólo a los órganos de la administración del Estado, con o sin personalidad jurídica; también comprende a los órganos autónomos, a los tribunales y al legislador (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 511; Verdugo, M.; Pfeiffer, E.; y Nogueira, H.; ob. cit., pág. 294). No se quiso excluir a nadie, por tanto.

Finalmente, la prohibición sólo se aplica en *“materia económica”*. En otras áreas, habrá que reconducir la situación al artículo 19 N° 2 de la Constitución. *“Materia económica”* es cualquier regulación que impacte en el mercado de productos, bienes o servicios; es *“aquel plano de actuación de las personas mediante el cual obtienen lucro y se desarrollan”* (Fermandois, A.; ob. cit., pág. 265);

OCTOGESIMOCTAVO: Que la norma del artículo 19 N° 22 tiene excepciones, en que el Estado puede discriminar. En estos casos, razones de política económica o de fomento de actividades pueden llevar al Estado a establecer ciertos tratos especiales a favor o en perjuicio de

alguna área o sector de la economía. Como estas discriminaciones son la excepción, la Constitución las sujetó a estrictos requisitos. Por eso, algunos autores sostienen que en realidad no hay ninguna excepción en el inciso segundo respecto del inciso primero del artículo 19 N° 22, pues no se autorizan las discriminaciones arbitrarias; lo que existe es que se *“reglamenta la forma de conceder beneficios o imponer gravámenes cuando éstos no serán aplicados a la generalidad de la población”* (Fermandois, A.; ob. cit., pág. 266);

c. Los requisitos para discriminar.

OCTOGESIMONOVENO: Que estos requisitos son, en primer lugar, que la discriminación que se aplique no puede ser arbitraria. Es decir, debe ser *“lógica, razonable, justificada”*; la *“discriminación arbitraria es aquella injusta, irracional, que niega beneficios a quienes legítimamente tienen derecho a ellos o impone gravámenes a quienes no merecen soportarlos”* (Fermandois, A.; ob. cit., págs. 288 y 267). Es lo que dijo el citado Ministro Barahona: *“no den a uno lo que son incapaces de dar a todos”*.

En segundo lugar, la medida sólo puede establecerse por ley. No es la autoridad administrativa por sí, sino previa autorización del legislador, o directamente el legislador, por ejemplo, vía Ley de Presupuestos, los que pueden establecer estas distinciones. Dicha ley es ley común o ley simple (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 512; Fermandois, A., ob. cit.; pág. 288).

En tercer lugar, las medidas a través de las cuales el Estado puede actuar, son los *“beneficios directos o indirectos”* y los *“gravámenes especiales”*. Como se observa, no se utiliza aquí por la Constitución conceptos

precisos sino expresiones técnicas y genéricas. Con ello se buscó *“ser breve y permitir a los organismos destinados a interpretar la una adaptación adecuada”* (Evans, E.; ob. cit., pág. 213). Será el legislador, entonces, quien irá definiendo, en cada caso, en qué consisten estas medidas. No quiso el constituyente utilizar expresiones que limitasen la creatividad de la ley. Será cada norma legal la que las irá configurando, de acuerdo a las necesidades de política económica que pueda demandar la sociedad en un momento determinado. Pero, claramente, se distingue entre medidas favorables (los beneficios) y medidas desfavorables (los gravámenes). En ambos casos, el legislador queda facultado para establecer una relación jurídica, con derechos y obligaciones recíprocas, entre el órgano encargado de materializarlas y el privado que las recibe o soporta. El régimen jurídico que normará dicha relación, tendrá un componente de derecho público y, por tanto, de contenido obligatorio e indisponible, y otro libremente pactado.

Dichos beneficios o gravámenes buscan que el Estado, sin utilizar la coacción, es decir, sin mandar ni imponer, ni crear servicios, proteja, promueva, estimule y oriente la actividad económica para que se entreguen o produzcan ciertos bienes o servicios que se consideran necesarios para la sociedad (Ariño, Gaspar; Principios de derecho público económico; Editorial Comares; Granada, 1999, págs. 289-290).

NONAGÉSIMO: Que los “beneficios” son ayudas, en dinero o de otra forma, que el Estado entrega a uno o más particulares, con o sin obligación de reembolso. Estas ayudas pueden ser honoríficas (como, por ejemplo, los

premios nacionales), jurídicas (por ejemplo, dispensas en el cumplimiento de ciertas normas) o económicas.

Los beneficios económicos pueden ser "directos o indirectos". En los directos, se transfieren recursos al beneficiario para financiar una actividad que se estima de interés público. Así sucede, por ejemplo, cuando el Estado entrega una subvención, es decir, una transferencia en dinero, sin obligación de reembolso, para obtener el desarrollo de una actividad económica (por ejemplo, el financiamiento de una película), o un subsidio, esto es, una transferencia en dinero sin obligación de reembolso para ayudar a personas o grupos de escasos recursos (por ejemplo, una beca de estudios). También cabe aquí el crédito público, en que hay una transferencia de recursos, pero con obligación de reembolso, y en condiciones más favorables que las que puedan existir en el mercado (por ejemplo, el crédito fiscal). Al otorgar estos beneficios, el legislador puede perfectamente establecer condiciones o requisitos para su obtención o para su mantención, para lograr la finalidad pública que se busca obtener con la transferencia. Estas transferencias no son un regalo, sino una donación modal o condicionada al cumplimiento de determinados fines para recibirlos y al logro de ciertos resultados que se estiman valiosos. Ello implica, en ciertos casos, restricciones de derechos.

En los beneficios indirectos o franquicias, por su parte, el Estado deja de cobrar cierta cantidad de dinero; *"se priva de ingresos posibles"* (Fermandois, A.; ob. cit., pág- 289); el *"beneficio consiste en que el favorecido con ella goza de una exención tributaria o arancelaria, de modo que no paga los derechos que el Estado cobra"* (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 513). Estos

beneficios indirectos deben ser ponderados en la Ley de Presupuestos; es decir, su costo debe incluirse en dicha ley. Con ello se buscó, por una parte, que la comunidad conozca de ellos; y, por la otra, favorecer su discusión legislativa y su evaluación periódica (Fernandois, A; ob. cit., pág 288);

NONAGESIMOPRIMERO: Que los "gravámenes especiales", por su parte, 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. Comprende cualquier limitación al dominio, y no se limita sólo a las cargas públicas reales o a los tributos. Así, puede consistir en un arancel compensatorio, pero también en controles preventivos de la administración, en prohibiciones, etc. Lo importante es que dicha medida sea una obligación que deban soportar todos los sujetos que operan en un determinado sector, actividad o territorio, siendo por tanto general, aunque no implique transferencia de recursos; que esa medida se establezca en aras del interés general; que no implique una genuina expropiación, y que esa obligación sea especial. Con este último calificativo se resalta, de un lado, la necesidad de que se configure con detalle por el legislador, es decir, que no sea una medida genérica; y, del otro, que tenga cierto grado de singularidad;

NONAGESIMOSEGUNDO: Que, finalmente, el último requisito que establece el artículo 19 N° 22 radica en que los beneficios o los gravámenes, además de estar establecidos por ley y no ser arbitrarios en la discriminación que imponen, deben ir a favor o en contra

de *“algún sector, actividad o zona geográfica”*. Con ello, se fuerza al agrupamiento o formación de categorías de sujetos o territorios para establecer las medidas (Fermendois, A.; ob. cit., pág. 288). Es decir, debe aludirse a grupos peculiares y diferenciados.

Ahora bien, con la expresión *“sector”* se alude a una parte de la actividad productiva o económica del país. Ejemplo, los agricultores, los acuicultores. Con la voz *“actividad”* se refiere la Constitución a emprendimientos determinados, con características operativas específicas; por ejemplo: los productores lecheros. Finalmente, con la expresión *“zona geográfica”* se alude al desarrollo económico que se lleva a cabo en un lugar del territorio nacional, que puede o no corresponder a la división político administrativa del país. En todo caso, el legislador, cuando establezca el beneficio o el gravamen, debe individualizar claramente el sector, actividad o zona geográfica.

Estos parámetros los puede utilizar la ley en forma conjunta (por ejemplo, los trigueros de la VII Región) o separadamente (los consumidores de agua potable de escasos recursos) al momento de establecerlos;

2. Los preceptos impugnados del DL 1757 se encuadran dentro de la expresión “gravamen especial” que utiliza el artículo 19 N° 22 de la Constitución.

a. Son un gravamen.

NONAGESIMOTERCERO: Que las normas impugnadas se encuadran dentro de la fórmula *“gravamen especial”* que emplea el artículo 19 N° 22 de la Constitución, en razón de lo siguiente.

En primer lugar, porque establecen una obligación que deben soportar ciertas entidades. Esta consiste en el pago que deben hacer las compañías de seguros por los beneficios que se otorgan a los bomberos por accidentes o enfermedades que sufran o contraigan en actos de servicio.

En segundo lugar, porque la obligación grava a una actividad muy específica de la economía: *"las entidades aseguradoras y mutualidades que cubran en Chile el riesgo de incendio"* (artículo 3º, DL 1757).

En tercer lugar, porque hay una especialidad del gravamen. Este es configurado por el legislador con detalle, pues se establece el sujeto activo y pasivo de la obligación, una prestación determinada (*"beneficios" que se produzcan por "los accidentes que sufran y las enfermedades que contraigan los miembros del Cuerpo de Bomberos, en actos de servicio"*), la forma de pago (*"cuota de prorratio"*). También este gravamen es singular, pues la regla general es que los accidentes del trabajo los cubra la Ley sobre Accidentes del Trabajo; pero como los bomberos no están *"trabajando"* cuando concurren a apagar incendios o a atender otros siniestros, en el sentido que el *"cuerpo de bomberos"* no es su empleador ni ellos sus trabajadores, ni existe contrato de trabajo, ni subordinación ni remuneración de por medio, ni es su actividad principal, el DL 1757 diseñó un seguro distinto, pero semejante en sus beneficios, para cubrir los accidentes y las enfermedades que contraigan los bomberos.

En cuarto lugar, está establecido como un mecanismo de financiamiento para un grupo intermedio que realiza una actividad de utilidad pública: los bomberos. Existe,

por tanto, un interés nacional de por medio, calificado por el legislador (artículo 17, Ley N° 18.959).

Finalmente, no tiene carácter expropiatorio. Por de pronto, porque hay sólo una restricción a la disposición de ciertos ingresos. Las limitaciones *"importan una disminución al derecho del propietario, sea porque restringen sus facultades para usar, gozar y disponer de sus bienes, sea porque le imponen obligaciones a favor de terceros"* (Aylwin, Patricio; Derecho Administrativo; T. III; Editorial Universitaria; Santiago, 1959, pág. 169); han sido definidas como *"aquellos deberes no indemnizables que impone la ley a los propietarios en relación al ejercicio de su derecho de propiedad, derivado de la función social de este último"* (Rajevic, Enrique; Limitaciones, Reserva Legal y Contenido Esencial de la Propiedad Privada; en Revista Chilena de Derecho; Vol. 23 N° 1, pág. 46). En consecuencia, no son más que obligaciones o deberes de hacer, de no hacer o de dar. Y en el presente caso, nos encontramos frente a la obligación de las entidades aseguradoras de transferir ciertos recursos; éstos van en beneficio de toda la comunidad por la *"utilidad pública"* del rol que juegan los bomberos en la sociedad, dándose con ello la exigencia de que la limitación esté fundada en la función social de la propiedad.

Asimismo, este Tribunal ha señalado que la privación se distingue de la limitación. *"Un acto de privación tendrá por objeto despojar, quitar, sustraer una determinada propiedad de su titular, mientras el acto regulatorio tendrá por función determinar las reglas a que debe ajustarse el ejercicio del dominio, estableciendo un modo limitado y menos libre de ejercer la propiedad sobre la cosa... Toda regulación o limitación*

priva al propietario de algo. A partir de la regulación, alguna autonomía, privilegio, ventaja o libertad que tenía, desaparece para su titular. Si tuviéramos por propiedad cada aspecto de esa autonomía, privilegio, ventaja o libertad, la regla constitucional que permite limitar la propiedad equivaldría a letra muerta, lo que se contradiría con múltiples fallos de este Tribunal que han tolerado, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, la regulación de la propiedad, como por ejemplo en la sentencia en que se rechazó el requerimiento para declarar la inconstitucionalidad del D.S. 171 del Ministerio de la Vivienda, validando así la cesión gratuita de terrenos para áreas verdes dispuesta por ese precepto (sentencia de 15 de abril de 1997, causa rol 253, considerandos 10 a 12) o la sentencia relativa al proyecto de ley sobre regulación del transporte terrestre de pasajeros, de fecha 25 de noviembre de 2003, rol 388" (STC rol 505/06).

También ha dicho que lo importante al momento de definir la existencia de una eventual privación, es la afectación al lucro de una actividad económica. *"El tipo de contrato que vinculó a las partes tenía un precio; el precio era un elemento de su esencia, pero una alteración cualquiera de la cuantía de ese elemento no implica privar de la propiedad a la usuaria del servicio. La modificación del precio altera, regula, limita el modo en que la requirente ejerce su derecho de propiedad a usar las instalaciones eléctricas. Desde luego, no la priva del derecho a usar de esas instalaciones, ni altera la circunstancia de hacerse por un precio, aunque altere, sin hacer desaparecer, un elemento esencial de un contrato. Su propiedad no queda desprovista de lo que le es consustancial, no resulta irreconocible o impedida de*

ejercicio o privada de tutela conforme ha entendido tradicionalmente este Tribunal la esencia de un derecho.. Pero que una alteración cualquiera en el precio no implique privación de la propiedad no equivale a afirmar que cualquiera alteración en el precio no pueda serlo. En efecto, si la magnitud de la alteración fuese de tal naturaleza que impidiera la razón de ser del contrato, entonces la titular podría efectivamente sostener que se le ha privado de propiedad. Desde un punto de vista objetivo, la razón de ser de un contrato es su utilidad económica. La razón por la cual se contrata en los mercados es el lucro. Si la regulación estatal sobre un precio privara a una parte de lucrar, entonces esa parte podría sostener que se le ha privado de la esencia de su propiedad, pues en ella ha desaparecido su esencia o razón de ser, uno de sus atributos esenciales, como es su legítima expectativa de beneficio económico o lucro. Pero el privado no puede impedir que una necesidad pública modifique la cuantía del lucro que venía percibiendo en virtud del contrato, si es que el legislador justifica esa limitación en una exigencia de interés público constitucionalmente aceptado" (STC rol 505/06).

En el presente caso, las Compañías deben disponer de ingresos a favor de los bomberos accidentados. Pero no hay una afectación de la esencia del derecho de propiedad. Desde luego, porque la actividad no se elimina, suprime o prohíbe con esta obligación. También, por la posibilidad que tienen las Compañías de transferir a los precios de las primas de los seguros que contratan, esa carga. Ello explica que no se afecta el lucro, pues dichas transferencias son un costo de su actividad económica, compensado por los suscriptores de los contratos. Ello evita poner en jaque la obtención de

ganancia que mueve a la empresa privada. Además, el pleno conocimiento de este costo al emprender y desarrollar la actividad, hace que las Compañías lo asuman como parte de sus proyecciones de utilidad. No hay aquí el elemento coactivo de la expropiación. Si una empresa considera que estas transferencias no justifican sus expectativas de utilidad, puede no iniciar la actividad o terminarla. El costo de producir un bien o servicio es parte del análisis de riesgo de la actividad que deben hacer los emprendedores. La voluntad de permanecer en el mercado hace presumir que los márgenes de ganancia son razonables y tolerables. Pero esa decisión de perseverar o abandonar es una decisión voluntaria, donde el Estado o sus organismos no tienen por qué intervenir. Si el costo de las transferencias por los accidentes de los bomberos hace insoportable o inviable la actividad para una empresa determinada, es un problema económico, no de constitucionalidad.

Finalmente, no nos encontramos frente a una expropiación, porque el pago que hacen las compañías es a prorrata entre todas ellas. Por lo mismo, ninguna debe soportar sino una cuota, en proporción a las primas directas por el seguro de incendio;

NONAGESIMOCUARTO: Que también debe rechazarse la pretensión de que estemos frente a un tributo en los términos del artículo 19 N° 20.

Desde luego, el carácter de tributo, como se establece por ley, no debiera ser un asunto de interpretación. El legislador debe expresar con claridad cuándo una determinada prestación pecuniaria tiene este carácter. En algunos casos, lo hace expresamente; en otros, establece elementos indiciarios inequívocos, al configurar sus elementos, o sea el sujeto activo, el

sujeto pasivo, el hecho gravado y el objeto de la obligación. En este caso, en cambio, resulta difícil detectar esas variables. De hecho, aparte del presente alegato de inconstitucionalidad, los beneficios del DL 1757 han sido considerados por las Compañías como gasto para calcular el impuesto a la renta.

Enseguida, no basta que exista una obligación legal de pagar algo en dinero a favor del Estado, para que estemos frente a un tributo. Por ejemplo, una deuda legal que beneficia al Fisco, no es un tributo; tampoco lo es una multa. Es necesaria la concurrencia de otros elementos. Así, debe existir beneficio fiscal. Los tributos financian el cumplimiento de las funciones del Estado (Cea, J.L.; ob. cit., pág. 469; Verdugo, Pfeffer y Nogueira; ob. cit., pág. 224). Ello no implica que el Estado no pueda dar a los tributos otra finalidad que la recaudatoria; por ejemplo, puede ser utilizado como instrumento de una política económica destinada a motivar o desincentivar el desarrollo de una actividad, a corregir distorsiones en el mercado, estabilizar la economía, redistribuir ingresos, etc. En todo caso, siempre los tributos están dirigidos a enriquecer o beneficiar al Estado. En este caso, en cambio, la Superintendencia de Valores y Seguros sólo recauda para pagar los beneficios a favor de los bomberos, pero no incorpora a rentas generales de la nación lo recaudado. Es decir, es una mera intermediaria.

Por otra parte, el tributo es un ingreso público; por lo mismo, es de su esencia que se pueda definir su destino por parte de la Administración. Los tributos ingresan a rentas generales de la nación, financiando el presupuesto público. Desde ahí cubren los distintos egresos del Estado y de sus organismos. Aquí, en cambio,

hay un pago que hacen las Compañías por ciertos beneficios a favor de los bomberos, es decir, está predefinido en su destino; pero en vez de hacer dicho pago directamente a los hospitales, médicos, funerarias, se emplea a la Superintendencia. No es un ingreso que entre en el presupuesto de dicho organismo fiscalizador; no es un ingreso propio de éste.

Por otra parte, para que una obligación tenga el carácter de un tributo, es necesario que exista una relación de derecho público entre el contribuyente y el Estado (Meza Encina, Bárbara, e Ibaceta Medina, David; El Principio Constitucional de la Legalidad en Materia Tributaria; Edición Tribunal Constitucional; Santiago, 2007, pág. 59; Altamirano Catalán, Marco, y Muñoz Benavente, Felipe; Derecho Tributario. Parte General; Editorial LexisNexis; Santiago, 2006, págs. 44-45). Sin embargo, dicho elemento aquí no se da. Es cierto que si la Compañía no paga, la Superintendencia puede sancionarla; pero eso es producto de su relación de sujeción a dicho organismo de control por realizar una actividad intensamente regulada como los seguros. Se la sanciona por incumplimiento de sus obligaciones, no por ser contribuyente. La relación entre los acreedores de los beneficios, es decir, la o las personas que dieron la prestación al bombero, y la Superintendencia es de derecho privado. El hecho generador de la obligación de pago no está regulado. Lo que se regula es el beneficio y sus montos. Qué prestaciones médicas, qué medicamentos, qué doctores intervienen, no es algo que la ley establezca.

A continuación, en un tributo, siempre hay un hecho propio o con el cual existe un vínculo directo, que desata la obligación tributaria: la compra de un bien, la

generación de un ingreso, la obtención de una renta, la posesión o dominio de una propiedad. Pero, aquí, son hechos de terceros con los que no hay vínculo jurídico, los que generan la obligación: el accidente o enfermedad del bombero y la prestación médica, hospitalaria o fúnebre. También es un pago que se hace a prorrata, entre todas las Compañías.

Asimismo, en un tributo, no hay una obligación de contraprestación. El contribuyente no recibe directamente algo a cambio de lo que paga (STC rol 1034/08). En la situación que regula el DL 1757, en cambio, la Compañía paga por un accidente o enfermedad que se contrajo en actividades vinculadas a su giro (por ejemplo, incendios, accidentes de tránsito protagonizados por vehículos, etc.);

b. Está establecido por ley.

NONAGESIMOQUINTO: Que, por otra parte, este régimen del DL 1.757 cumple todos los demás requisitos que establece el artículo 19 N° 22 de la Constitución. Por de pronto, está establecido por ley. El decreto ley que lo establece es una norma con rango o fuerza de ley. Este, por lo demás, ha sido modificado por una ley (la Ley N° 19.798);

c. No discrimina arbitrariamente.

NONAGESIMOSEXTO: Que, enseguida, en este caso el Estado no discrimina arbitrariamente. El inciso segundo del artículo 19 N° 22 parte de la base de que el Estado discrimina, pues cuando concede un beneficio o impone un gravamen establece categorías o grupos. A unos les toca o afecta esa medida favorable o desfavorable, y a otros no. Eso es parte de la lógica con la que opera la política

económica o de fomento que se quiere implementar. Lo relevante es que esa discriminación no sea arbitraria. Por lo tanto, hay que buscar la justificación, el motivo que explica y funda la medida. No se trata con ello de que exista una razón que convenza o persuada a todos. Lo relevante es que esa razón exista, sea suficiente y coherente con la decisión, y no sea ilegítima; se trata de justificar, no de obligar a creer en esas razones.

Ahora, la dificultad de analizar la arbitrariedad en el legislador radica en varios factores. En primer lugar, en determinar cuál es la justificación de la regulación que establece. Esta no está explicitada en la ley misma, como sucede, en cambio, con los motivos de una sentencia, o con los fundamentos del acto administrativo que, cuando la ley lo establece, deben explicitarse en él. La ley no tiene una justificación en sí misma; sólo tiene mandatos de hacer, no hacer o de permitir. La razón o justificación de ella hay que buscarla. Ello puede hacerse en la historia de la norma, es decir, en el mensaje o moción, en la discusión en sala o comisión, en los informes de comisión. Esto tiene el inconveniente de que un argumento puede no expresar más que la opinión de uno o más parlamentarios, pero no la del Congreso. De ahí la máxima prudencia que debe haber al escudriñar y determinar estos motivos. Estos no pueden ser determinados caprichosamente. Eso cambiaría la arbitrariedad del legislador por la del juez.

En segundo lugar, la dinámica de la sociedad hace que lo que el legislador puede haber considerado como un motivo legítimo, quede desfasado en el tiempo. Eso obliga a quien quiera examinar la justificación de una ley, a mirar otros factores de corrección que permitan una adecuación a la época en que la norma se aplica, como

puede ser su inserción normativa y la visión sistémica del ordenamiento jurídico. De lo contrario, se produciría una petrificación, un predominio del legislador originario. Ello, sin embargo, no debe conducir a reemplazar el originalismo interpretativo por un activismo judicial inmoderado.

En tercer lugar, es importante partir de la base de que el legislador tiene un motivo cuando establece una normativa. El control del legislador por parte del Tribunal Constitucional no significa que esta Magistratura establezca sus propios parámetros y los contraste con lo que los legisladores establecieron. El control consiste, más bien, en examinar si estos parámetros existen, es decir, que puedan ser detectados; en determinar si son suficientes y si son coherentes con la regulación que se estableció; y señalar si son legítimos. De lo contrario, el organismo de control puede convertirse en un censor de las razones que llevan a los legisladores a regular;

NONAGESIMOSÉPTIMO: Que lo anterior es crucial en el presente caso. La regulación, como se aprecia, se encuentra establecida en un decreto ley, no en una ley. Y en su historia legislativa no se encuentran antecedentes que logren explicar por qué se estableció una medida como la que se estudia. No obstante, al ser un decreto ley, es decir, al tener la forma de un decreto, pero establecer normas con rango o fuerza de ley, tiene considerandos. En éstos se consignan dos razones que explican los beneficios y el gravamen que se establece para las Compañías de Seguros.

De un lado, se alude a la Ley N° 6.935. Recordemos que fue esta normativa la que estableció el primer sistema de apoyo al bombero accidentado o enfermo por

acto en el servicio. Y que en el Mensaje del Ejecutivo con que se originó ese proyecto, se consignó que la razón que explicaba este gravamen era que las Compañías de Seguros se beneficiaban de la actividad de los bomberos; por ello debían contribuir a la reparación económica y médica de sus miembros. Del otro, se buscó *“otorgar seguridad económica a estos beneméritos servidores públicos y sus familias”, “como un reconocimiento de su espíritu de sacrificio y abnegación con la comunidad toda”*.

Como se constata, el legislador tuvo en cuenta tres razones para establecer el gravamen: el beneficio que la actividad bomberil reporta a las Compañías; la seguridad económica para los bomberos y sus familias; y el reconocimiento a la labor de bomberos.

Por tanto, los motivos existen. Y son claros;

NONAGESIMOCTAVO: Que corresponde, a continuación, determinar si estos motivos son suficientes o bastantes para establecer el gravamen a las Compañías de Seguros. Con este examen o chequeo se busca sólo determinar que los motivos del legislador aparecen respaldados, por ejemplo, con datos, o con razones aceptables y atendibles, y si se han tomado en cuenta todos los factores relevantes.

En relación a la primera razón, el beneficio que la actividad de bomberos reporta a los sujetos gravados por los artículos 3º y 4º del DL 1757, es evidente. Por de pronto, la asociación entre el surgimiento histórico de las Compañías de Seguros y los bomberos, analizada en otra parte de esta sentencia, es reveladora de este vínculo. Enseguida, los bomberos intervienen, por una parte, previniendo incendios. Ellos deben informar las condiciones de seguridad de ciertas construcciones, para

evitar siniestros. Por la otra, actúan apagando incendios, o sea, bajando el costo de lo que la Compañía debe pagar al asegurado. Además informan de las causas del incendio, contribuyendo a determinar si hubo o no hecho de la víctima, de terceros o de la naturaleza en el daño producido, y ayudando de este modo a determinar cuál es el monto a pagar por la Compañía. En el expediente que ante este Tribunal se ha formado en el presente requerimiento, que se ha tenido a la vista, existe un informe de la División de Estudios y Desarrollo de Mercados de la Superintendencia de Valores y Seguros, que no fue controvertido, que concluye señalando que el desembolso que implica para las Compañías el DL 1757 *"alcanza a cubrir aproximadamente sólo el 5% de los beneficios obtenidos"*. Ello significa *"un beneficio neto privado para éstas."*;

NONAGESIMONOVENO: Que, en lo que respecta a la segunda razón, es decir, a la seguridad económica de los bomberos y de sus familias, el DL 1757 claramente contribuye a garantizarla. Desde luego, el bombero sabe que si le ocurre algún accidente cumpliendo su deber, no será su patrimonio ni el de su familia el que se hará cargo de la recuperación. Eso, psicológicamente, podríamos decir, lo libera de una angustia y le permite realizar su tarea riesgosa por naturaleza y de total desprendimiento, con relativa tranquilidad.

Enseguida, en el caso de materializarse un accidente o contraer una enfermedad, se cubrirán los gastos que esto implica (hospitalización, traslados, aparatos, chequeos, etc.) y se le suministrará un ingreso temporal o vitalicio según si la incapacidad es temporal o permanente. El punto es importante, porque el empleador del bombero accidentado le da permiso para concurrir a

las "llamadas" de servicio; esa es la carga que la sociedad o él mismo se impone para ayudar a financiar a los bomberos. Mientras el bombero concurre a los siniestros en horario laboral, el empleador soporta su ausencia. Pero no se hace cargo de pagarle el sueldo mientras dure su enfermedad. Y ello por una razón: el acto ocurrió fuera del trabajo, de las dependencias donde el bombero, como cualquier trabajador, presta sus servicios intelectuales o materiales de forma remunerada y mediando un contrato de trabajo. Por lo demás, en ese evento, el costo del accidente lo asume el seguro de la Ley de Accidentes del Trabajo. Eso es lo que explica que no quepa invocar aquí el artículo 19 N° 16 de la Constitución. Además, las normas que podrían calificarse de seguridad social del DL 1757, no han sido cuestionadas en el presente requerimiento. Ahora, esta seguridad de que alguien asumirá ese costo, es lo que permite al bombero realizar su "trabajo" a plenitud. No sería el mismo desempeño y entrega de un bombero en un incendio con seguro, que sin él. Es algo humano, de tranquilidad en el compromiso de actuar en una actividad riesgosa.

A continuación, en caso de fallecer el bombero, el sistema cubre los gastos del servicio funerario y de sepultación, hasta cierto monto; y el cónyuge y los hijos menores tienen derecho a una renta vitalicia. Eso también da seguridad. Si un bombero, en un acto prácticamente de heroísmo, muere en un siniestro, es decir da la vida por una actividad voluntaria, que no le reporta ingreso alguno, la sociedad y quienes se benefician de su actividad de manera preferente deben asumir el costo material de su fallecimiento. El costo espiritual de esa pérdida lo asume su familia íntegramente.

Asimismo, la seguridad de la existencia de un sistema de cobertura permite el reclutamiento de nuevos voluntarios. Si este sistema no existiera, no habría todo el interés que puede despertar una actividad riesgosa y no remunerada.

En lo que respecta específicamente al gravamen cuestionado, el objetivo de seguridad se logra por los ingresos que tiene una Compañía, que le permiten afrontar los desembolsos sin problemas de liquidez, pues las primas que reciben son periódicas. Tienen, por tanto, ingresos fijos;

CENTÉSIMO: Que en lo que atañe a la tercera razón, es decir, el reconocimiento a la labor de los bomberos, también ésta tiene sustento. El accidente o enfermedad que se cubre, es el que sufren o contraigan los bomberos, *"en actos de servicio, con ocasión de concurrir a ellos o en el desarrollo de labores que tengan relación directa con la institución bomberil"* (artículo 1º, DL 1757). No se cubren, entonces, actividades privadas o desvinculadas de siniestros o salvatajes institucionales. Se da cobertura al arrojo, al coraje que producen efectos perjudiciales en la salud del bombero, pero que redundan en un beneficio social además del beneficio particular extra que reciben algunas entidades como lo son las compañías de seguros. Los beneficios que otorga el DL 1757 a los bomberos, son el "premio" a su labor de generosidad extrema, pues cumplen su deber a costa de su integridad física. Es una consideración a *"estos beneméritos servidores públicos"* (considerando, DL 1757).

En relación a este objetivo respecto de las Compañías, en estrados se afirmó por el representante de éstas que no estaban en juego los aportes, sino quién los financiaba. Y que los gastos no debían depender de las

ganancias de las Compañías. Expresamente, se sostuvo que bomberos realizaba una valiosa labor y que debían tener cobertura sus accidentes y las enfermedades contraídas;

CENTESIMOPRIMERO: Que existen, entonces, razones para justificar la imposición de la medida. Estas, a juicio de este Tribunal, son suficientes.

Resta por examinar, a continuación, si estos motivos son coherentes con las medidas que el DL 1757 establece. Este control consiste en determinar si existe un vínculo lógico, una racionalidad, entre las razones invocadas por el legislador para establecer la regulación y la medida propiamente tal.

En cuanto al vínculo entre la actividad bomberil y los seguros, se aprecia que el financiamiento que deben hacer las Compañías lo hacen con cargo a las primas directas por el seguro por riesgo de incendio (artículo 3º, DL 1757). Es decir, por una actividad en que los bomberos intervienen de manera protagónica. El incendio y su prevención es lo que liga a los bomberos y a las Compañías.

En lo que respecta a la seguridad de los bomberos y de sus familias, los beneficios que deben pagar las Compañías dan tranquilidad a la labor de cada bombero y no desincentivan el reclutamiento de nuevos voluntarios. En el sistema diseñado por el DL 1757 se expresa, por de pronto, que los beneficios que otorga la ley son derechos subjetivos (artículo 1º, inciso tercero, DL 1757) e irrenunciables (artículo 7º, DL 1757). Para ello, deben ser certificadas por Carabineros las circunstancias del hecho perjudicial, y por las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez la incapacidad (artículo 2º, DL 1757). Enseguida, no es el bombero o sus familiares quienes deben cobrar el beneficio y luego reembolsar al

hospital, a los médicos y a la funeraria. La ley establece que toca a la Superintendencia de Valores y Seguros cobrar las cuotas y pagar los beneficios (artículo 4º). Esto lo reitera la letra c) del artículo 1º del DL 1757, que obliga a dicha Superintendencia a pagar el subsidio por invalidez temporal. Y cuando la incapacidad es permanente, la renta vitalicia la cotiza y contrata. Lo mismo establece con los gastos funerarios y de sepultación, pues deben ser pagados "directamente" (artículo 1º, letra c)); y con los gastos de hospitalización, medicamentos, atención médica (artículo 5º, DL 1757). Con ello se evitan incertidumbres adicionales al accidente, enfermedad o muerte. Asimismo, la seguridad se materializa en que los establecimientos médicos no pueden exigir documentos en garantía, bastando la orden de atención emitida por el Cuerpo de Bomberos respectivo (artículo 5º, inciso sexto, DL 1757)). Además, se expresa en que los beneficios se reajustan y son compatibles con otros que pueda percibir (artículo 2º, DL 1757), y en la transmisibilidad de ciertos beneficios (artículo 1º, letra d)). En fin, se expresa en que si las Compañías no pagan, la Superintendencia les aplica sanciones (artículo 3º).

Finalmente, en relación al reconocimiento, éste se materializa en que el DL 1757 diseña un sistema integral de ayuda al bombero que se accidentó o contrajo una enfermedad en acto de servicio. Este sistema cubre, como ya lo hemos señalado, los costos médicos y hospitalarios, el costo de no trabajar de modo temporal o definitivo y, en caso de muerte, el costo funerario y de sepultación y una renta vitalicia (artículo 1º, DL 1757);

CENTESIMOSEGUNDO: Que aún falta analizar si los motivos que tuvo en cuenta el legislador son lícitos, es

decir, si no contravienen otros preceptos constitucionales.

Las Compañías han impugnado el gravamen alegando dos razones: que es excesivo y que vulnera la igualdad ante la ley.

En relación a lo primero, cabe señalar, en primer lugar, que el gravamen se impone a todas las entidades aseguradoras, y no sólo a algunas.

En segundo lugar, las Compañías no son solidariamente responsables de las obligaciones que les impone la ley, pues contribuyen a prorrata de las primas directas en el seguro por riesgo de incendio. Es decir, se toman en cuenta sus ingresos; no pagan, por lo tanto, lo mismo, como sucedería si la ley estableciera que deben concurrir pagando una cuota fija e igual.

En tercer lugar, los beneficios que deben pagar deben producirse como consecuencia de accidentes o enfermedades ocurridos o contraídas en acto de servicio y después de ser certificados por Carabineros y las Comisiones de Medicina Preventiva. De ahí que la Superintendencia pueda suspender el pago de los beneficios si se determina que no se cumplían los requisitos para obtenerlos.

En cuarto lugar, la mayoría de los beneficios que deben solventar, tienen topes legales. En el caso de la renta vitalicia, ésta se debe contratar por la Superintendencia después de una cotización, ante las mismas Compañías que deben soportar el gravamen. La atención hospitalaria, por su parte, tiene que realizarse en ciertos centros predefinidos por el legislador; sólo en casos calificados, atendida la gravedad del accidentado o enfermo, la atención de urgencia puede efectuarse en el centro asistencial más cercano. También,

el pago de la atención médica y hospitalaria sólo cubre aquellos gastos que *"sean consecuencia directa del accidente sufrido o enfermedad contraída"*.

En quinto lugar, el costo que significa para las Compañías no lo asumen con cargo a sus utilidades, pues es transferido a primas que deben ser pagadas por los asegurados. En el expediente del presente recurso, consta cómo las Compañías han solicitado a la autoridad que en la prima del seguro de incendios se individualice el costo de la cobertura de los accidentes o enfermedades de los bomberos, como un ítem aparte. Asimismo, este costo es trasladado al momento de determinar el pago del impuesto a la renta, como un gasto. Además, como se señaló en estrados, el Estado, o sea, todos los ciudadanos, sólo por vía de la Ley de Presupuestos -o sea sin considerar los beneficios tributarios-, entrega a bomberos anualmente nueve veces más de lo que transfieren las Compañías; los beneficios son proyectables; el costo es sólo del 5% de los beneficios que las Compañías reciben por la labor de bomberos; eventualmente, cabe el reaseguro; y todas las Compañías que requieren en el presente caso, entraron al negocio después de la dictación el DL 1757; sabían, por tanto, que existía este costo en la actividad.

No puede considerarse, en consecuencia, que la medida sea excesiva;

CENTESIMOTERCERO: Que las Compañías han sostenido que el gravamen resulta desproporcionado, pues la mayoría de los accidentes los sufren los bomberos en actos ajenos al combate de los incendios, como sucede por ejemplo con el rescate de vehículos.

Al respecto, cabe señalar, de partida, que no resulta procedente hacerse cargo de dicha argumentación.

Por una parte, es una cuestión de hecho determinar lo alegado por las Compañías. Ello es ajeno a las atribuciones de este Tribunal. Por la otra, las Compañías no han impugnado en el presente requerimiento las normas del DL 1757 que definen los actos que quedan cubiertos por los beneficios, establecidos en su artículo 1º. Sólo han cuestionado sus artículos 3º y 4º.

A continuación, los accidentes de tránsito de vehículos motorizados no son ajenos a las Compañías de Seguros Generales, por el seguro obligatorio de accidentes personales causados por circulación de vehículos motorizados, que establece la Ley N° 18.490, que beneficia al conductor del vehículo, a sus acompañantes y a cualquier tercero afectado. Dicho seguro se impone a todo vehículo (artículo 3º, Ley N° 18.490), de modo que las municipalidades no pueden otorgar permiso de circulación sin que se les acredite su contratación (artículo 20). Por lo mismo, la actividad que realicen los bomberos en esta área no les resulta ajena ni distante;

CENTESIMOCUARTO: Que las Compañías han sostenido también que se afecta la igualdad ante la ley.

Al respecto, por de pronto, cabe señalar que el gravamen se impone a todas las Compañías de Seguros, sin excepción. La norma tiene el carácter de generalidad.

Enseguida, las Compañías no son las únicas empresas que deben soportar alguna carga para el esfuerzo nacional de financiar a los bomberos. Ya se hizo alusión, en otra parte de este fallo, a cómo los Cuerpos de Bomberos no pagan luz ni las llamadas telefónicas; ello grava a las empresas de electricidad y a las telefónicas que dan servicio básico. Asimismo, el empresario para quien presta servicios el bombero, debe soportar su ausencia

cuando éste concurre a los "llamados" que el Cuerpo de Bomberos le formula.

A continuación, la medida tiene fundamento objetivo y razonable: las Compañías se benefician de la actividad de los bomberos. No hacer gravitar esta obligación en ellas implicaría una transferencia neta de recursos en su favor y un costo para quien el legislador decidiera encargársela en su reemplazo. Y ello sí alteraría la igualdad ante la ley.

No hay, entonces, una vulneración de la igualdad ante la ley;

CENTESIMOQUINTO: Que la medida, por tanto, no puede ser calificada de arbitraria, pues el legislador tuvo motivos para establecerla; estos son suficientes; existe una vinculación lógica entre estos motivos y la regulación; y estos son, finalmente, lícitos;

CENTESIMOSEXTO: Que, en conclusión, la medida de hacer de cargo de las Compañías de Seguros el pago de los beneficios que establece el DL 1757, se ajusta plenamente al artículo 19 N° 22 de la Constitución. Se trata de un gravamen, impuesto por ley y que no discrimina arbitrariamente.

Además, no se vulnera la igualdad ante la ley contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, ya que, tal como se ha señalado, los preceptos impugnados se aplican por igual a todas las entidades aseguradoras a prorrata de las primas directas en el riesgo de incendio, de modo que quienes se encuentran en las mismas circunstancias, al beneficiarse de un modo particular gracias a la actividad de bomberos, reciben el mismo trato. Por otra parte, es preciso enfatizar que los beneficios que las entidades aseguradoras solventan a

favor de bomberos son transferidos a precios, de modo que quien paga, en última instancia, es el asegurado.

En lo que dice relación con el argumento de los requirentes de que el DL 1757 estaría creando un subsistema de seguridad social, valga recalcar que el bombero no es un "trabajador" del Cuerpo de Bomberos y en consecuencia el sistema que establece el cuestionado cuerpo legal no establece propiamente prestaciones de seguridad social. Por otra parte, no fueron cuestionadas las normas específicas que regulan dicho sistema.

Por todas estas razones el presente requerimiento debe rechazarse en todas sus partes.

Y VISTO: lo dispuesto en los artículos 19, N°s 2°, 18° y 22°, y 93, N° 6° e inciso undécimo, todos de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FS. 1 Y QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DECRETADA A FS. 308.

Se previene que el **Ministro Francisco Fernández Fredes** concurre a lo resuelto en el fallo sin compartir lo sostenido en su considerando CUADRAGESIMOTERCERO.

Los **Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Presidente, y Hernán Vodanovic Schnake, previenen** que concurren a la sentencia que desecha la acción deducida, pero sin suscribir las referencias que su considerando NONAGESIMOTERCERO hace a la doctrina de la sentencia de

seis de marzo de dos mil siete, recaída en el Rol N° 505, de la cual en su oportunidad disintieron.

Adoptada con el **voto en contra del Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto**, quien estuvo por acoger el requerimiento en virtud de las siguientes consideraciones:

1.- Que, como toda actividad económica lícita, la de las compañías de seguros que cubren el riesgo de incendios está sujeta a las normas legales que las regulen, normas que pueden fijar condiciones o requisitos para su ejercicio, imponerles tributos o hacer recaer sobre ellas cargas públicas, como también favorecerlas con algún beneficio o establecer a su respecto un gravamen. En todo ello, sin embargo, la legislación debe respetar los principios, derechos y garantías constitucionales que enmarcan la actividad legislativa, la cual, como toda actuación de órganos del Estado, debe respetar plenamente la Carta Fundamental para ser válida;

2.- Que, en atención al contenido del precepto legal impugnado en el requerimiento de inaplicabilidad de que conoce el Tribunal Constitucional, cobra especial relieve recordar lo que dispone el N° 22 del artículo 19 de la Constitución Política, conforme al cual "La Constitución asegura a todas las personas: La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica", permitiendo este precepto en su inciso segundo que "Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten uno u otras. En el caso de las franquicias o

beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”;

3.- Que, por consiguiente, no corresponde excluir en principio la existencia de una legislación, aplicable sólo a las compañías de seguros que cubran el riesgo de incendios y que contemple un gravamen que sólo ellas deban satisfacer, siempre que las disposiciones legales que así lo hagan satisfagan en plenitud las exigencias constitucionales;

4.- Que los artículos 3º y 4º del Decreto Ley N° 1.757, de 1977, que otorgan beneficios por accidentes y enfermedades a los miembros de los cuerpos de bomberos, preceptos legales cuya declaración de inaplicabilidad se ha solicitado, tienen precisamente el carácter de un gravamen, pues hacen recaer sobre las entidades aseguradoras y mutualidades que cubren en Chile el riesgo de incendio, el pago íntegro de los beneficios que correspondan a los bomberos por los accidentes que sufran o las enfermedades que contraigan en actos de servicio;

5.- Que, consideradas en su conjunto, las compañías de seguros que cubren el riesgo de incendio, pueden ser consideradas como un “sector” o “actividad” económica, a cuyo respecto y de conformidad con el artículo 19 N° 22, inciso segundo, es lícito que una ley establezca un gravamen especial que sólo afecte a las personas incluidas dentro del respectivo sector o actividades;

6.- Que, sin embargo, para que el gravamen especial establecido por una ley sobre todos quienes están incluidos en el respectivo sector o actividad, sea procedente, no debe entrañar una “discriminación arbitraria”, concepto éste que, formulado en términos positivos, significa que debe existir un factor de

diferenciación que justifique la diversidad de trato legalmente fijado;

7.- Que, en el gravamen que recae sobre las compañías de seguros que cubren el riesgo de incendio, la circunstancia que explica su imposición no es otra que el beneficio que ellas reciben de la actuación de los cuerpos de bomberos, por lo cual, estaríamos ante un hecho relevante para introducir a su respecto una diferencia de trato, siempre, además, que esta diferencia resultara proporcional al beneficio recibido;

8.- Que, no obstante lo dicho, ha de tenerse presente que en Chile los cuerpos de bomberos benefician también con su actividad al público en general y a personas cuyas propiedades sufren incendios, aunque no estén aseguradas contra este riesgo, como también que atienden otros siniestros, entre los cuales están accidentes de tránsito e inundaciones, no cubiertos con las primas por seguro de incendios.

De esta forma, no coincide el universo de personas beneficiadas con la totalidad de las actuaciones de los cuerpos de bomberos con la de las instituciones sobre las que se hace recaer el pago de los beneficios por accidentes o enfermedades contraídas por los bomberos en actos de servicio. Son más las personas e instituciones beneficiadas que las que concurren al pago, existiendo por lo tanto una discriminación en contra de las instituciones sobre las que se hace recaer en su totalidad el gravamen, esto es las compañías de seguros que cubren el riesgo de incendio, que al no tener una causa que la justifique íntegramente resulta arbitraria y, por consiguiente, inconstitucional, siendo suficiente este motivo para acoger el requerimiento de inaplicabilidad interpuesto.

Redactaron la sentencia el ministro Enrique Navarro Beltrán, desde el considerando 1º al 46º, y el ministro Carlos Carmona Santander desde el considerando 47º en adelante.

La disidencia y las prevenciones fueron redactadas por sus autores.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 1.295-2008-INA.

Se certifica que el Ministro señor José Luis Cea Egaña concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse en comisión de servicio.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Marcelo Venegas Palacios, y los Ministros señores Juan Colombo Campbell, José Luis Cea Egaña, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.