

NECESIDAD DE AJUSTES AL RÉGIMEN LEGAL DE LOS BOMBEROS EN CHILE

Contexto: A partir de la dictación de la Ley N° 20.564 (Ley Marco de Bomberos) y de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que modificó el Título XXXIII del Libro I del Código Civil en ciertas normas relativas a las Fundaciones y Corporaciones, se ha generado una discusión acerca de la correcta aplicación de este nuevo marco normativo.

Si bien los Cuerpos de Bomberos se constituyen como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, regidas por el referido Título XXXIII del libro I del Código Civil, su naturaleza, composición y estructura orgánica difiere del concepto tradicional a que se refieren esas normas sobre personas jurídicas.

Normas Aplicables: De acuerdo al artículo 1º de la Ley Marco de Bomberos, los Cuerpos de Bomberos se rigen por las siguientes normas, en el orden que se indica: 1. Por la Ley Marco; 2. Por el Reglamento de la Ley Marco; 3. Por sus estatutos y; 4. Supletoriamente, por las reglas del Código Civil.

Por su parte, la Ley N° 18.959, vigente desde 1990, dispone que "La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile y los Cuerpos de Bomberos, son servicios de utilidad pública, los que se rigen por las disposiciones sobre las personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro I del Código Civil en lo que fuere compatible con sus fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada."

Así, los Cuerpos de Bomberos tienen un régimen distinto al de las demás personas jurídicas, considerando su diversa naturaleza derivada de los fines que cumplen. De este modo, lo que está regulado en sus estatutos es la norma fundamental para sus miembros, lo que reviste especial importancia en cuanto al régimen disciplinario que se den los Cuerpos de Bomberos.

Jurisprudencia: Con posterioridad a la dictación de la Ley Marco de Bomberos y de la Ley N° 20.500 se ha discutido en los tribunales de justicia acerca de la aplicación de estas normas, pero en particular sobre el nuevo artículo 553 del Código Civil, que en su parte pertinente señala: "En todo caso, el cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario."

A esta fecha, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema han acogido algunos recursos de protección deducidos por voluntarios de distintos Cuerpos de Bomberos que cuestionaron que el Consejo de Disciplina de su Compañía estuviera integrado por el Director de la Compañía.

Es importante señalar que a diferencia de los recursos interpuestos en el pasado en contra de distintos Cuerpos de Bomberos, en estas causas no se han esgrimido por los recurrentes faltas al debido proceso, sino la incompatibilidad de un cargo en el órgano de administración con un cargo en el órgano disciplinario (por ejemplo, un Director de

Compañía, Director Honorario u Oficial General que forma parte del Consejo Superior de Disciplina).

Esta jurisprudencia no hace una correcta interpretación de las normas aplicables ni de su orden de aplicación y más bien aplica la norma supletoria (Código Civil) en desmedro de las normas citadas expresamente por la Ley Marco de Bomberos y que son tributarias a los fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada de los Cuerpos de Bomberos.

Otras implicancias de la Jurisprudencia: Si bien los fallos judiciales solo afectan a las partes que intervienen en la causa respectiva, es innegable que una vez que estos consolidan una posición jurisprudencial terminan influyendo en otras posiciones (por ejemplo, del Ministerio de Justicia).

Debido a lo anterior, es fundamental que los tribunales rectifiquen esta jurisprudencia porque esta interpretación normativa podría hacer colisionar estructuras y funciones propias de las corporaciones con la naturaleza y organización de los Cuerpos de Bomberos.

Si bien hasta ahora la discusión se ha centrado en la eventual incompatibilidad de funciones de los miembros que forman parte de los órganos disciplinarios, existen otras normas del Código Civil que de aplicarse, vulnerarían la naturaleza y organización del Cuerpo de Bomberos de Santiago:

1. Se contempla en el artículo 550 del Código Civil la existencia de una asamblea que es la reunión de todos los integrantes que tengan derecho a voto deliberativo. Esta asamblea se debe reunir ordinariamente una vez al año y también se puede reunir en forma extraordinaria. Se agrega que la voluntad de la mayoría de la asamblea es la voluntad de la corporación. Además el Ministerio de Justicia, dentro de sus facultades fiscalizadoras, podrá requerir que presenten para su examen las actas de las asambleas (artículo 557 inciso 2º del Código Civil).

Al respecto cabe señalar que la estructura del Cuerpo de Bomberos de Santiago se cimenta en un régimen parecido al federalismo, en el que la mayoría de las decisiones sobre todo eleccionarias se adoptan en el seno de cada Compañía y por lo tanto la existencia de una reunión de todos los bomberos una o más veces al año es totalmente incompatible.

2. El artículo 551 del Código Civil prescribe que *“La dirección y administración de una asociación recaerá en un directorio de al menos tres miembros, cuyo mandato podrá extenderse hasta por cinco años”*.

Se puede observar al respecto que no se contempla la existencia de un órgano como el Consejo de Oficiales Generales, ni tampoco los órganos de administración de las Compañías y se establece además que el Directorio tiene un mandato acotado, de

manera que al término de los cinco años se debe proceder a su renovación por parte del órgano máximo, que es la asamblea.

3. De acuerdo a lo que se dispone el artículo 551 inciso 5º del Código Civil, *“El directorio sesionará con la mayoría absoluta de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los asistentes, decidiendo en caso de empate el voto del que presida.”*

Ello es incompatible con las normas sobre quórum contempladas en el artículo 8º de los estatutos del Cuerpo de Bomberos de Santiago, que entre otras cosas exigen la presencia de la tercera parte de los directores de Compañía.

4. El ya referido artículo 553 del Código Civil establece que *“...el cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario.”* Lo que es evidentemente incompatible con el actual régimen disciplinario, tanto en lo que dice relación con el Consejo de Oficiales Generales, el Consejo Superior de Disciplina e incluso con los órganos disciplinarios de las Compañías, esto es, Consejos de Disciplina, Juntas de Oficiales o Consejos de Administración.

5. La asamblea deberá aprobar el balance anual (artículo 557-1 del Código Civil).

6. De acuerdo a lo que dispone el artículo 557-1 inciso segundo, *“Las personas jurídicas cuyo patrimonio o cuyos ingresos totales anuales superen los límites definidos por resolución del Ministro de Justicia, deberán someter su contabilidad, balance general y estados financieros al examen de auditores externos independientes designados por la asamblea de asociados o por el directorio de la fundación de entre aquellos inscritos en el Registro de Auditores Externos de la Superintendencia de Valores y Seguros.”*

7. La modificación de los estatutos deberá ser acordada por la asamblea citada especialmente con ese propósito (artículo 558 del Código Civil).

8. La corporación se disolverá por acuerdo de una asamblea general extraordinaria (artículo 559 letra b) del Código Civil).

Criterios en la aplicación de la disciplina: Los oficiales administran disciplina en el ejercicio de su cargo y a través de ésta forman nuevos voluntarios y oficiales. En esta relación jerárquica hay que distinguir entre el mando y la obediencia y responsabilidad.

La exigibilidad de la obediencia se concreta en la posibilidad de forzar coactivamente la obediencia; el que manda debe poder castigar directamente el no acatamiento de las órdenes. La cadena de mando constituye un factor esencial para la configuración organizativa y el mejor funcionamiento en las emergencias; el principio de quien manda debe juzgar se basa en esta cadena de mando.

PROPUESTA DE REFORMA QUE MODIFICA LA LEY MARCO DE BOMBEROS Y EL ARTÍCULO 553 DEL CÓDIGO CIVIL

- a) En el artículo 1º de la Ley Marco se replican los conceptos contenidos en el artículo 17 de la Ley N°18.959, respecto a los límites de la aplicación supletoria de las normas sobre personas jurídicas contenidas en el Código Civil.
- b) En el inciso 2º del artículo 3º de la Ley Marco se plasma el principio de autonomía de los cuerpos intermedios a través de los estatutos y reglamentos de los cuerpos de bomberos, con referencia expresa a la conformación de los órganos operacionales, administrativos y disciplinarios, así como también a las facultades y atribuciones de sus autoridades y oficiales.
- c) En el artículo 553 del Código Civil se establece que las asociaciones regidas por leyes especiales pueden eximirse de la incompatibilidad entre integrantes del órgano administrativo y el disciplinario establecida en su inciso 2º.
- d) Se agrega un 4º inciso al artículo 3º de la Ley Marco, en el sentido de que deba existir un informe técnico favorable de la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, tanto para la creación como para la disolución de un cuerpo de bomberos.

PROPUESTA:

Artículo 1º.- Reemplácese el artículo primero de la Ley N° 20.564, Ley Marco de los Bomberos de Chile, por el siguiente:

“Artículo 1º.- Los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile constituyen el Sistema Nacional de Bomberos; servicios de utilidad pública, que se rigen por las disposiciones de esta ley, de su reglamento, la de sus estatutos y de leyes especiales, y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil sólo en lo que fuere compatible con sus fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada.”

Artículo 2º.- Agréguese el siguiente segundo inciso al artículo tercero de la Ley N° 20.564, Ley Marco de los Bomberos de Chile:

“Los Cuerpos de Bomberos se organizarán con la autonomía que determinen sus propios estatutos y reglamentos, los que establecerán la conformación de sus órganos operacionales, administrativos y disciplinarios, así como también las facultades y atribuciones que estos confieran a sus asambleas, directorios, oficiales y demás autoridades para el ejercicio autónomo de sus procedimientos operacionales, administrativos y disciplinarios.”

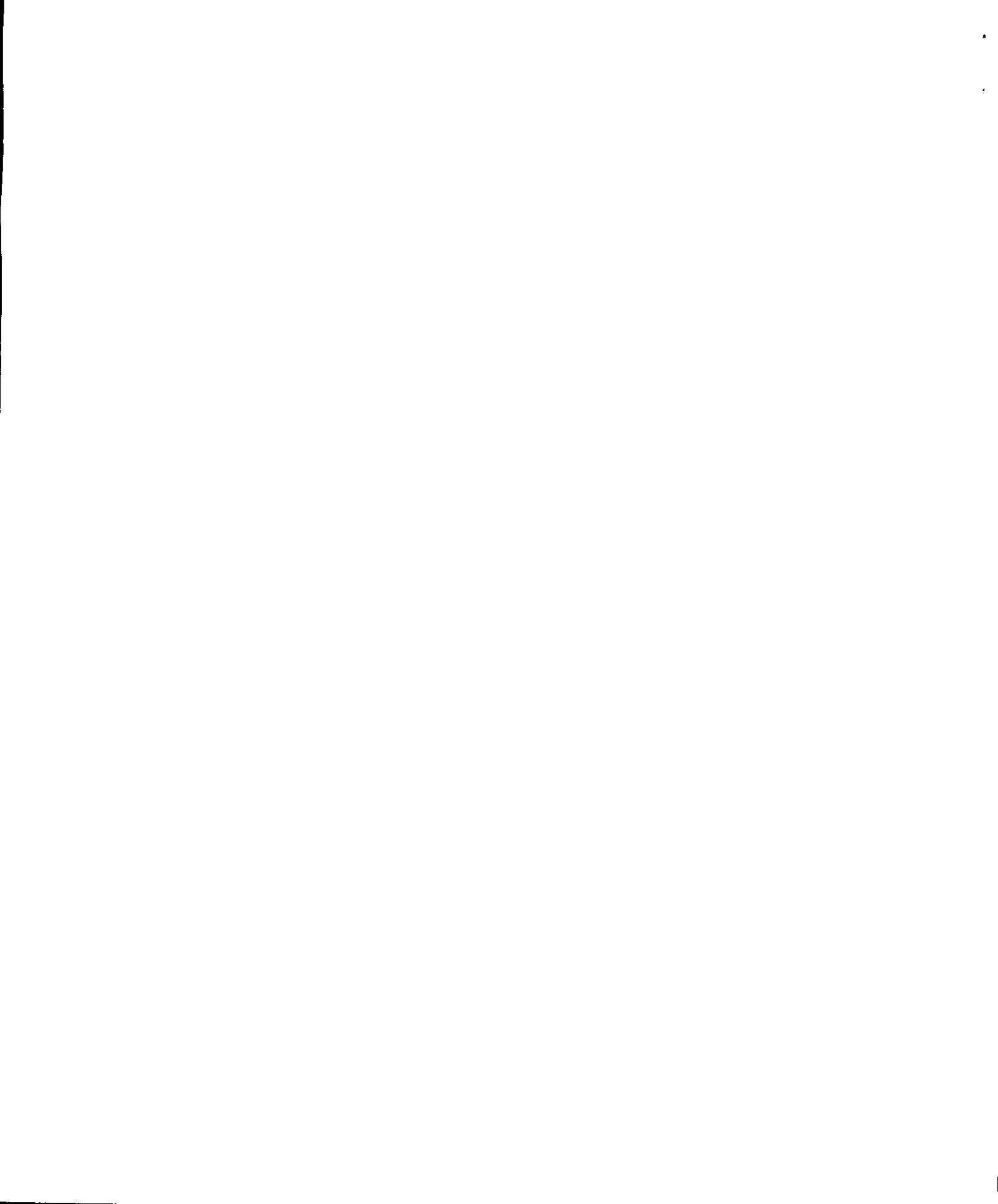
Artículo 3º.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 553 del Código Civil, por el siguiente:

“La potestad disciplinaria que le corresponde a una asociación sobre sus asociados se ejercerá a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro organismo de similar naturaleza, que tendrá facultades disciplinarias respecto de los integrantes de la respectiva asociación, las que ejercerá mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a sus asociados. El cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario. Podrán exceptuarse de esta incompatibilidad las asociaciones regidas por leyes especiales.”

Artículo 4°.- Agréguese el siguiente inciso cuarto al artículo tercero de la Ley N° 20.564, Ley Marco de los Bomberos de Chile:

“Asimismo, previo a la disolución de un cuerpo de bomberos la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile deberá emitir un informe técnico que establezca las condiciones operativas para resguardar la continuidad en la atención de emergencias en la jurisdicción territorial correspondiente.”

Valparaíso, 18 de mayo de 2016



Presentación Comisión Bomberos Cámara de Diputados

El Cuerpo de Bomberos de Santiago (CBS) es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, constituida como persona jurídica por Decreto N° 1432 del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de fecha 5 de septiembre de 1898.

De acuerdo a sus Estatutos, el CBS tiene por objeto proteger las vidas y propiedades en los incendios y eventualmente en otros siniestros que ocurran dentro de los territorios Municipales de Santiago, Recoleta, Independencia, Estación Central, Providencia, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea y Renca. Además podrá actuar extraordinariamente, dentro de las mismas zonas, en circunstancias calificadas en cada caso por el Comandante.

El CBS fue fundado en 1863 y en sus 152 años de historia han pasado por sus filas grandes servidores públicos así como también estudiantes, obreros, profesionales, extranjeros. Los bomberos son una institución eminentemente republicana y democrática donde lo importante es la vocación de servicio de los voluntarios y no su condición social o económica.

El CBS cuenta con 22 compañías y su administración y régimen disciplinario están a cargo del Directorio, del Consejo Superior de Disciplina y del Consejo de Oficiales Generales, cada uno con las atribuciones que el Reglamento les señala.

Actualmente, el CBS cuenta con 2.351 voluntarios (al 31.03.2016), de los cuales 72 son mujeres; de estos un 57,89% son honorarios y un 42,11% activos. Estos voluntarios se capacitan de manera permanente en la Escuela de Bomberos de Santiago y en la Academia Nacional de Bomberos.

Las principales emergencias que atiende el CBS son incendios, rescates automovilísticos, rescates urbanos y manejo de materiales peligrosos. Su capacidad de respuesta operativa es un ejemplo a nivel mundial y se basa en 60 piezas de material mayor (bombas, carros porta escalas, mecánicas, haz-mat, carros de rescate y otros vehículos de apoyo). Durante el año 2015, el CBS atendió 5944 emergencias.

Por otra parte, la Provincia de Santiago –formada por 32 comunas- está atendida por 8 cuerpos de bomberos (79 compañías) que protegen 4.668.473 habitantes que viven en una superficie de 3.054 kms/2.

