

0001533

UNO MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.558-2021

[15 de noviembre de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 551-1 DEL
CÓDIGO CIVIL

MUTUAL DE SEGUROS DE CHILE
EN EL PROCESO ROL C-6352-2021, SEGUIDO ANTE EL DECIMOQUINTO
JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, la Mutual de Seguros de Chile acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 551-1 del Código Civil en el proceso Rol C-6352-2021, seguido ante el Decimoquinto Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código Civil,

(...)

Artículo 551-1.- Los directores ejercerán su cargo gratuitamente, pero tendrán derecho a ser reembolsados de los gastos, autorizados por el directorio, que justificaren haber efectuado en el ejercicio de su función.



Sin embargo, y salvo que los estatutos dispusieren lo contrario, el directorio podrá fijar una retribución adecuada a aquellos directores que presten a la organización servicios distintos de sus funciones como directores. De toda remuneración o retribución que reciban los directores, o las personas naturales o jurídicas que les son relacionadas por parentesco o convivencia, o por interés o propiedad, deberá darse cuenta detallada a la asamblea o, tratándose de fundaciones, al directorio.

La regla anterior se aplicará respecto de todo asociado a quien la asociación encomiende alguna función remunerada.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Con fecha 29 de junio del año 2018 y por Resolución N° 1.778 del jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, se inició de oficio un procedimiento de fiscalización a la requirente respecto de eventuales retribuciones que los miembros del Directorio de dicha Mutual recibirían por labores propias a su condición de directores ante eventuales vulneraciones del artículo 551-1 del Código Civil.

En el marco de dicho procedimiento se solicitó informe sobre la normativa legal aplicable a la misma a la Superintendencia de Seguridad Social, a la Comisión de Mercado Financiero y al Consejo de Defensa del Estado.

Seguidamente, con fecha 15 de enero de 2021, el Ministerio de Justicia emitió el Ordinario N° 206, en el que señala que le es aplicable a la Mutual de Seguros lo dispuesto en artículo 551-1 del Código Civil, norma que estimó infringida.

Como consecuencia de dicha resolución y en virtud de lo dispuesto en el artículo 557 del Código Civil, por medio del Ordinario N° 206 se resolvió impartir un conjunto de instrucciones al Consejo Directivo de la Mutual de Seguros.

En contra de dicho pronunciamiento la requirente interpuso, con fecha 28 de enero de 2021, recurso de reposición con jerárquico en subsidio.

Luego, mediante Resolución Exenta N° 333, de 11 de marzo de 2021, se rechazó el recurso de reposición.

A su vez, la Resolución Exenta N° 796, de 27 de mayo de 2021, rechaza el recurso jerárquico.

Posteriormente, con fecha 28 de julio de 2021, el requirente deduce demanda de nulidad de derecho público en contra del Ordinario N° 206, del Ministerio de Justicia, y de las Resoluciones Exentas N°s 333 y 796, que rechazaron los recursos de reposición y jerárquico interpuestos en su contra. Tal causa se sigue ante el 15°



Juzgado Civil de Santiago, bajo Rol N° 6.352-2021, y constituye la gestión pendiente invocada.

La Mutual de Seguros de Chile argumenta en la gestión *sub lite* que el artículo 551-1 del Código Civil no le resulta aplicable y de serlo produciría efectos inconstitucionales en la gestión pendiente. Al efecto sostiene que los actos impugnados adolecen de un vicio en los motivos, el objeto de la decisión adoptada adolecería de ilegalidad y se infringiría el principio de irretroactividad, además de desconocer la buena fe con la que habría actuado.

Precisa que el Consejo de Defensa del Estado (CDE) opuso excepciones dilatorias que fueron finalmente rechazadas con fecha 10 de septiembre de 2021 y luego tras la contestación de la demanda, con fecha 8 de octubre de 2021, invocó la norma cuya inaplicabilidad solicita como sustento de la legalidad de las actuaciones administrativas impugnadas.

A la fecha ya se han evacuado los escritos de réplica y dúplica, habiendo terminado la etapa de discusión. Y fijada audiencia de conciliación para el 2 de febrero de 2022 se suspendió el proceso por orden de esta Magistratura.

Sostiene que la aplicación del precepto legal impugnado produciría efectos inconstitucionales, desde la vulneración de los artículos 1°, 19 N°s 2, 16, 21, como así también al principio de proporcionalidad, de conformidad a los artículos 6°, 7°, 19 N°s 2, 3, 20, 21 y 26 de la Constitución.

Respecto a la vulneración al reconocimiento y autonomía de los grupos intermedios, reconocido en el artículo 1°, inc. tercero, de la Constitución, señala que la Mutual de Seguros es una corporación mutualista constituida en su origen conforme a la legislación civil vigente, pero sometida a las normas que rigen a las entidades aseguradoras y a la fiscalización de la Comisión de Mercado Financiero (CMF); sus asegurados son personas que integran el personal de la Armada y terceros civiles; y su Consejo Directivo está integrado en un 80% por personas que no tienen la calidad de personal en servicio activo de dicha institución, por lo que no resulta posible asimilarla sin más con mutualidades que prestan servicios de seguro al personal de las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública.

Afirma que se vulnera el reconocimiento y autonomía de los grupos intermedios, consagrados en el inciso tercero del artículo 1° constitucional, ya que no se respeta la autonomía que tienen las personas para crear una entidad que les permita satisfacer sus necesidades básicas, como es la Mutual de Seguros de Chile, pues la aplicación del precepto impugnado impone graves e inconstitucionales restricciones en su desarrollo como entidad aseguradora, no obstante que desde el punto de vista legal tiene el reconocimiento de tal, y de hecho lo es. En este sentido, de ser aplicada la disposición ello tendrá consecuencias en la imposibilidad de organizar su Consejo Directivo de forma de contar con profesionales, técnicos o expertos de alto nivel que puedan ser retribuidos, tal como lo hacen las demás entidades aseguradoras y



mutualidades, para cumplir de la mejor forma con los fines que se proponen como grupo intermedio.

Respecto a la vulneración a la igualdad, artículo 19 N° 2 de la Constitución señala que la aplicación del precepto impugnado vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el N° 2 del artículo 19 constitucional, ya que el artículo 551-1 del Código Civil impone a una entidad asegurada el régimen propio de las asociaciones que canalizan la participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, la vulneración del artículo se manifiesta en la imposición de una carga en su gestión, al establecer como obligación la gratuidad en el ejercicio de los cargos directivos, a pesar de tratarse de una entidad aseguradora, cuestión que no se exige a las demás compañías de seguros como tampoco a otros tipos de mutualidades, como son, por ejemplo, aquellas que prestan servicios por el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, regulado en la Ley N° 16.744.

Respecto a la vulneración al derecho al trabajo, artículo 19 N° 16 de la Constitución refiere que la imposición de la gratuidad para el desempeño de la función de miembro del Consejo Directivo carece de toda justificación y vulnera el artículo 19 N° 16, inciso segundo, de la Carta Fundamental, pues la Constitución reconoce y ampara el derecho a una justa retribución por todo trabajo, aunque se imponga bajo la forma excepcional de una carga. En este sentido, se impone una carga que no parece como un medio necesario para el fin constitucional perseguido, que es la participación ciudadana en la gestión pública, que bajo ningún respecto cumple la Mutual ni los miembros de su Consejo Directivo.

Respecto a la vulneración al derecho a desarrollar una actividad económica lícita, artículo 19 N° 21 de la Constitución señala que la aplicación del artículo 551-1 del Código Civil vulnera la libertad que se le ha asegurado constitucionalmente a la Mutual de Seguros al momento de desarrollar una actividad económica lícita, ya que se le imponen condiciones que limitan gravemente el ejercicio de su actividad y le restan competitividad en relación con otras entidades aseguradoras. En particular, aplicar la gratuidad para el ejercicio de los cargos de los miembros del Consejo Directivo de la Mutual pone en peligro su actividad, al impedir que dicha entidad cuente con un gobierno corporativo acorde al grado de especialización que exige el ámbito donde ha desarrollado su actividad por más de 100 años, así como disponer del respaldo económico suficiente para que ellos puedan hacer frente al alto grado de responsabilidad patrimonial al que se ven expuestos al momento de administrar dicha entidad aseguradora.

En consecuencia, afirma que hacer aplicable a la Mutual de Seguros el artículo 551-1 de Código Civil significa necesariamente una grave limitación al derecho de la Mutual de ejercer su actividad de aseguramiento de los riesgos de sus asociados, al tenor de lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 de la Constitución, lo que pone en riesgo su posición competitiva en el mercado frente a otras entidades aseguradoras, así como



pone en riesgo la posición de sus asociados y asegurados, no pudiendo llevar a cabo en la forma amparada por el ordenamiento jurídico la consecución de su fin.

Respecto a la vulneración al principio de proporcionalidad sostiene que la norma impugnada produce efectos inconstitucionales al vulnerar el principio de proporcionalidad, reconocido en los artículos 6°, 7°, 19 N°s 2, 3, 20, 21 y 26 de la Constitución, pues la gratuidad que se impone a la labor que deben cumplir los miembros del Consejo Directivo no es idónea para alcanzar el fin establecido por la ley, que es canalizar la participación ciudadana, ya que no les corresponde a ellos cumplir dicha tarea. Por tal razón, tampoco es necesaria, pues su imposición en ningún caso reorientará la forma en que se están cumpliendo las funciones, de manera que la existencia o no de la medida impuesta sólo significará una carga para la gestión que actualmente realiza la Mutual, pero en ningún caso cambiará su objeto y la actividad que desarrolla. Expresa que no se aprecia ningún beneficio o ventaja para el interés general en relación con los perjuicios que produce y los derechos constitucionales que están resultando afectados.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 22 de diciembre de 2021, a fojas 362, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 13 de enero de 2022, a fojas 384, se declaró admisible. Conferidos traslados, el Consejo de Defensa del Estado formuló observaciones solicitando el rechazo del requerimiento de autos.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

Señala que no se generan las contravenciones constitucionales denunciadas en el libelo en virtud de las siguientes consideraciones:

No vulnera la autonomía de los grupos intermedios:

El Estado reconoce y ampara a la Mutual de Seguros de Chile como grupo intermedio y ha respetado su autonomía. Así, el reconocimiento del Estado implicó el otorgamiento en su oportunidad de personalidad jurídica a la Mutual requirente, al constituirse en conformidad a la ley, según lo dispuesto en el Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil, tal como establece el artículo 19 N° 15 de la Constitución Política.

Por su parte, el Estado le ha amparado normativa a través de diversa legislación que precisa a fojas 396 y 397, respetando su autonomía pues dentro de un marco legal, la requirente se rige por sí misma, con libertad para organizarse del modo más conveniente al tenor de sus estatutos, pudiendo decidir sus propios actos, la forma de administrarse y los objetivos o fines que se ha propuesto alcanzar, sin



injerencias de la Autoridad pública que no estén admitidas por las normas del Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil.

Afirma, de todos modos, que la autonomía de la Mutual no es una patente de corso para no respetar el marco jurídico dado por el Poder Legislativo dentro del cual la requirente y su Consejo Directivo pueden manejarse y actuar. El legislador lícitamente ha dispuesto un marco normativo global dentro del cual las asociaciones y fundaciones, y entre ellas la Mutual requirente, se desenvuelven, y sólo ha intervenido a través del Ministerio de Justicia –en conformidad a lo dispuesto en el artículo 557 del Código Civil- cuando se ha infringido la prohibición de remunerar el servicio del cargo de director, al tenor del artículo 551-1 del mismo código.

No vulnera el derecho de igualdad:

El artículo 551-1 del Código Civil no establece una diferencia con las demás asociaciones y fundaciones sin fines de lucro reguladas por el Título XXXIII, del Libro I, de dicho cuerpo legal y tampoco con las demás mutualidades de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Indica que no es efectivo que la situación de la Mutual de Seguros sea distinta a la situación de las asociaciones y fundaciones, que reclamen tratos disímiles. La requirente y las demás asociaciones y fundaciones están en similar situación, y ello deriva de su igual naturaleza jurídica. Tanto la requirente como las asociaciones y fundaciones son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, persiguen fines ideales (morales, espirituales o de beneficencia de sus miembros) y pueden o no desarrollar actividad económica para obtener ingresos con que cumplir sus fines.

Así, en primer lugar, la Mutual de Seguros de Chile nació y se constituyó como una corporación de derecho privado sin fines de lucro, al amparo del Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil, y su personalidad jurídica fue concedida por Decreto N° 1818, de 5 de noviembre de 1919, del Ministerio de Justicia, acto en que también se aprobaron sus estatutos sociales, para cuya modificación ha procedido mediante solicitud al Presidente de la República, por lo que no puede sin más desconocer tal comportamiento.

En segundo término, el artículo séptimo de la Ley 18.660, autorizó a las Mutuales de las Fuerzas Armadas y Carabineros (incluida la Mutual de Seguros de Chile) a continuar en la actividad de seguros a sus miembros, lo que **no** importó un cambio en la naturaleza jurídica de las corporaciones mutuales que operaban a esa fecha en el mercado asegurador.

En definitiva, la Mutual de Seguros de Chile, sin dejar de ser una corporación de derecho privado sin fines de lucro, que se rige por el Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil, realiza una actividad mercantil de asegurar riesgos, lo que ha permitido la ley.



En tercer lugar, si la Ley N° 18.660 estableció que las entidades de carácter mutual que a 1987 estaban autorizadas para asegurar podían continuar en sus negocios, sujetas a las normas de su propia legislación, sin perder su naturaleza jurídica de corporación mutualista.

Asimismo, en cuarto lugar, el artículo 551-1 del Código Civil estableció expresamente la prohibición de remunerar el ejercicio del cargo de director en las corporaciones y fundaciones. Antes de 2011 no existía norma legal explícita ni tampoco reglamentaria, pero sí se aplicaba el criterio de gratuidad en el desempeño de dicho cargo, por lo que la Ley N° 20.500 simplemente vino a recoger un criterio asentado mucho antes, dándole concreción a nivel legal.

Por último, a este respecto el CDE señala que resulta equivocado afirmar la existencia de diferencias arbitrarias con las entidades aseguradoras, puesto que se fundaría en que una y otras tienen naturalezas jurídicas distintas y por lo tanto la distinción tiene una justificación objetiva y razonable. No hay una diferencia arbitraria que sea injusta e inconstitucional.

No vulnera el derecho al trabajo:

La obligación de ejercer gratuitamente la función de miembro del Directorio no constituye un medio desproporcionadamente gravoso para los integrantes del Consejo Directivo de la Mutual, especialmente considerando que existe una adhesión voluntaria de los asociados a ella, por lo que quienes son asociados a la Mutual, incluidos los miembros del Consejo Directivo, voluntariamente han aceptado los Estatutos de la corporación y la normativa legal que la rige, incluida la regla de la gratuidad de la función de director prevista en el artículo 551-1 del Código Civil.

Indica que la norma de la gratuidad de la función de director en una asociación tiene su origen en la jurisprudencia administrativa del Consejo de Defensa del Estado, el cual siempre estimó que los directores no podían ser remunerados.

Expresa que la gratuidad de la función de directores de las asociaciones y fundaciones no constituye una carga pública, ya que no se brinda al Estado, por lo que se trata más bien de una carga personal de los directores de una persona jurídica de derecho privado sin fin de lucro, impuesta en beneficio del propio cuerpo intermedio y de todos sus integrantes, en vista de los fines ideales o no lucrativos que se ha propuesto la asociación. Dicha norma se aplica por igual a todas las asociaciones y fundaciones, y por cierto a todas las mutualidades institucionales.

No vulnera el derecho el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

Nada obsta que asociaciones y fundaciones puedan desarrollar actividades económicas o lucrativas, aunque sean personas jurídicas sin fines de lucro. Así lo



establece el artículo 557-2 del Código Civil, introducido por la Ley 20.500, cuando señala que “[l]as asociaciones y fundaciones podrán realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines”.

La aplicación a la Mutual de la citada norma de gratuidad no afecta ni impide el mantenimiento y la eventual modificación del emprendimiento económico durante su desarrollo. Esta libertad para desarrollar la actividad económica por parte de la Mutual debe materializarse respetando las normas legales que la regulan, es decir, debe concretarse dentro del marco legal, y una de dichas normas legales es el mentado artículo 551-1, regulación que en caso alguno impide el ejercicio de la actividad económica de la requirente en el mercado de seguros.

No vulnera el principio de proporcionalidad:

Del tenor del artículo 551-1 se desprende que la norma persigue regular las formas de desembolsos de la asociación a favor de los directores, impidiendo la remuneración de dicha función, a fin de conjurar el riesgo de que por dicho medio se desvíen o repartan las utilidades generadas por la actividad desarrollada por la asociación, transformándola en una organización con fines de lucro.

La gratuidad no es una medida de una magnitud imposible de tolerar y tampoco coloca a la institución en un riesgo cierto en relación con su viabilidad futura.

Consta a fojas 1450, informe en derecho acompañado por la requirente, del profesor Eduardo Aldunate Lizana, en abogo de sus pretensiones, que concluye que la aplicación de la disposición impugnada en autos produce consecuencias inconstitucionales al incidir de manera determinante en una decisión que, de aplicarse, será lesiva del mandato constitucional de igualdad ante la ley, del ejercicio del derecho de asociación de la Mutual como grupo intermedio al cual la Constitución le garantiza autonomía, y de la libertad de realizar cualquier actividad económica de la que es titular; en todos esos casos porque la aplicación del precepto en la gestión pendiente lleva a una consecuencia que priva en concreto a la Mutual de la posibilidad de acceder a un directorio con conocimientos y experiencia necesarios para la adecuada conducción del negocio de seguros, al eliminar la posibilidad de reclutar a sus miembros bajo la oferta de retribución que el mercado establece para el perfil de estos cargos.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 14 de julio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos de la parte requirente, del abogado Eduardo Cordero Quinzacara, y por el Consejo de Defensa del Estado, del abogado Carlos Achiardi Echeverría.



Se adoptó acuerdo el 2 de agosto de 2022, conforme fue certificado por el relator de la causa.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: Mutual de Seguros de Chile solicita que se declare la inaplicabilidad del artículo 551-1 del Código Civil, por estimar que su aplicación produce efectos inconstitucionales en los autos sobre nulidad de derecho público seguido ante el 15° Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol N° 6352-2021, proceso en el cual pide se anule tanto el Ordinario N° 206, dictado por la Subsecretaría de Justicia, como las Resoluciones Exentas N° 333 y 796, que rechazaron los recursos de reposición y jerárquicos que había interpuesto.

Como se ha señalado en la parte expositiva de esta sentencia, mediante el referido Ordinario N° 206, de 15 de enero de 2021, se impartieron instrucciones a la requirente, a propósito de un procedimiento de fiscalización que inició la Subsecretaría de Justicia, respecto de eventuales retribuciones que los miembros del Directorio podrían estar recibiendo por labores propias de su condición de directores de la Mutual requirente, lo que configuraría una posible vulneración al art. 551-1 del Código Civil. Atendido los fundamentos contenidos en dicha resolución, se determinó que “la Mutual de Seguros de Chile, infringió el artículo 551-1 del Código Civil, como es el caso del pago de remuneración o retribución realizados a los miembros del Consejo Directivo de esa entidad” y ordenó a su Consejo Directivo, entre otras medidas, citar a una Junta General de Asociados para dejar constancia en el acta de la sesión que se deje sin efecto cualquier pago que se esté realizando actualmente a los consejeros de esa entidad, prohibir cualquier retribución a los miembros de dicho organismo por sus funciones y adoptar las medidas pertinentes tendientes a revertir el eventual perjuicio económico que el indebido pago de retribuciones a los miembros del Consejo Directivo le hubiese arrojado a la Mutual. La demanda de nulidad de derecho público alega que el Ordinario N° 206 no cumple con ciertas condiciones que afectan su validez, ya que: a) Se ha hecho una errónea interpretación de lo dispuesto en el artículo 551-1 del Código Civil y su aplicación a la Mutual de Seguros; b) La decisión es ilegal no sólo en cuanto al fondo, sino también al dar efecto retroactivo a la ley sin que dicha norma lo establezca; c) Se constata una falta de fundamentación que debe cumplir todo acto administrativo, y una d) Falta de pronunciamiento fundado respecto de las presentaciones realizadas por la Mutual. Con fecha 8 de octubre de 2021, luego de haberse rechazado las excepciones dilatorias interpuestas por el Consejo de Defensa del Estado, tal organismo contestó la demanda señalando que la Subsecretaría de Justicia y del Ministerio de Justicia no ha actuado al margen



de la ley o en contra de ella puesto que no existiría ningún antecedente que permita avalar la posición de la Mutual respecto a que ella siendo “corporación mutualista” tendría una naturaleza distinta a las “corporaciones en general” y que, por ello, no le resultarían aplicables las normas del Código Civil.

SEGUNDO: La actora funda su requerimiento de inaplicabilidad en que la aplicación del artículo 551-1 del Código Civil produce efectos inconstitucionales al afectar su gobierno corporativo y gestión en relación con el estatuto de los miembros de su Consejo Directivo. En tal sentido, estima que se infringe el reconocimiento y autonomía de los grupos intermedios, la igualdad ante la ley, el derecho a una justa retribución por el trabajo realizado, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita y el principio de proporcionalidad.

TERCERO: Esencialmente el problema que da origen a estos autos dice relación con la naturaleza jurídica especial que tendría la Mutual, de la cual se derivan la serie de impugnaciones constitucionales que formula el requerimiento. Es por ello que en esta sentencia se analizará primeramente tanto las características que tienen las corporaciones, la Mutual de Seguros de Chile y el precepto legal impugnado, por cuanto tal análisis nos servirá para fijar algunos criterios interpretativos que sirvan para dilucidar el dilema planteado.

II. LAS CORPORACIONES

CUARTO: El artículo 551-1 impugnado se encuentra en el Título XXXIII “De las Personas Jurídicas” del Libro Primero “De las personas” del Código Civil, las que son definidas por el legislador como toda “persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente” (art. 545 del Código Civil). Es decir, las personas jurídicas son “entidades colectivas que tienen una personalidad propia, independiente de la personalidad individual de los seres que la componen” (Ducci Claro, C., (2005), *Derecho Civil. Parte General*. Editorial Jurídica, p. 157).

El artículo 547 del Código del ramo distingue entre personas jurídicas de derecho público y de derecho privado, diferenciándose entre ellas al menos en tres aspectos: su forma de creación o reconocimiento, sus fines y su financiamiento. Así, las personas jurídicas de derecho público son creadas o reconocidas o por disposición de la Constitución o de la ley, y por la voluntad de los particulares como sucede con las de derecho privado; tienen una finalidad de interés público o general y, por regla general, su financiamiento se realiza con fondos públicos y no con recursos privados. (Corral Talciani, H., (2018), *Curso de Derecho Civil. Parte General*. Thomson Reuters, p. 418). Se pueden identificar personas jurídicas que no son propiamente de derecho público pero que tampoco son estrictamente de derecho privado, y que son constituidas únicamente para el interés de los organizadores o con fines de beneficencia, dentro de los cuales se encuentran las instituciones que se han creado



originalmente bajo la forma de una corporación pero a las que se ha dado un régimen legal especial. (Corral, (2018), ob. cit., p. 422).

El Título XXIII del Código Civil no se extiende a las corporaciones o fundaciones de derecho público, las que se rigen por leyes y reglamentos especiales ni a las sociedades industriales, reguladas en otras disposiciones del Código y por el Código de Comercio, tal como lo indica el artículo 547 del Código Civil.

Por su parte, las personas jurídicas de derecho privado, que “son aquellas organizadas por los particulares para la persecución de sus propios intereses, patrimoniales o no patrimoniales, o para el logro de fines de interés general pero que no constituyen una función pública propiamente tal” (Corral, (2018), ob. cit., p. 424), se clasifican entre personas jurídicas de derecho privado con fines de lucro y personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, según sea la aspiración que mueve a las personas naturales que organizan o componen la persona jurídica. Es por ello que la corporación o fundación, como ente sin fines de lucro, que tiene excedentes deberá reinvertirlos en sus propios objetivos y no podrá distribuir esas ganancias entre sus miembros o controladores, ni aun en caso de disolución (art. 556.3 CC), mientras que una sociedad comercial, si tiene beneficios gracias a los negocios que realiza, debe distribuir esas utilidades entre sus socios.

Como se sabe, entre las personas jurídicas de derecho privado que no persiguen fines de lucro se distinguen las corporaciones y fundaciones. Se diferencian entre ambas en que la corporación es una reunión de personas, de modo que si ellas desaparecen o son muy exiguas para la consecución de los fines y los estatutos no hubieren prevenido el modo de renovarlas y la autoridad no las renueva, desaparece la corporación. En cambio, la existencia de bienes no es indispensable para la subsistencia de la corporación como sucede con las fundaciones (art. 564 del Código Civil), ya que éstas últimas perecen por la destrucción de los bienes destinados a su manutención.

III. LAS MUTUALES

QUINTO: La mutual o mutualidad de previsión social, como las denomina el Diccionario Panhispánico de español jurídico es una “entidad aseguradora que ejerce una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatorio, mediante aportaciones de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras”. Se trata de corporaciones de derecho privado, cuyo objeto es la ayuda recíproca, y que, cuando son sociedades mutuales de seguros tienen como fin principal administrar los riesgos diversos que afectan a sus miembros y otorgar determinados beneficios para sus asegurados.

SEXTO: En Chile las sociedades mutuales nacieron a fines del siglo XIX como “asociaciones que se conformaron voluntariamente, sin fines de lucro, en que se agruparon personas que pagaban cotizaciones, con las cuales se reunía un



determinado capital, con el cual se ayudaba a sus asociados(as), o sus herederos, cuando enfermaban, se accidentaban o fallecían, y, en ocasiones también, cuando quedaban cesantes o al jubilarse” (Venegas y Grez (2021), *Historiografía del mutualismo en Chile*, pp. 1 – 3).

Según Fernando Venegas Espinoza, entre 1848-1922 el mutualismo alcanzó gran importancia en las provincias de Valparaíso (38,9%), Santiago (28,6%) y Concepción (15,5%). Al mismo tiempo, fueron las ciudades cabeceras de esas provincias las que concentraron los mayores porcentajes de sociedades mutualistas, ya que 213 de ellas (31,4%) estuvieron en Valparaíso; 186 (27,4%) en Santiago; y 51 (7,5%) en Concepción. Luego, muy distantes, seguían otras localidades como Talcahuano, 26 (3,8%); Talca, 16 (2,3%); Chillán, 16 (2,3%) y Viña del Mar, 16 (2,3%) (VENEGAS, Fernando (2021): “Mutualismo en Chile Central: la clase trabajadora y la seguridad social (1848-1922)”, en *Revista de Historia*, U. de Concepción, vol. 28 No.2, dic. 2021).

SÉPTIMO: Como a partir de la ley N° 4.054, de 1924, sobre Seguro Obrero Obligatorio de Enfermedades e Invalidez que creó la Caja de Seguro Obligatorio, comenzaron a dictarse leyes que establecían seguros sociales de carácter obligatorio y a establecerse numerosas otras cajas de previsión social que agruparon a diferentes grupos de trabajadores, aunque varias mutuales siguieron existiendo, muchas de ellas fueron desapareciendo.

Actualmente se mantienen algunas mutuales de seguridad, la mayoría de larga data, como son, por ejemplo, la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), la de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (MUSEG), las del Cobre, el Instituto de Seguridad del Trabajo (IST).

OCTAVO: Todas esas corporaciones, junto a la Mutual de Seguros de Chile, requirente en estos autos constitucionales, se rigen por el Título XXXIII del Libro I, del Código Civil, entre cuyas normas se encuentra el cuestionado art. 551-1 introducido por la ley N° 20.500.

Además, conforme a lo dispuesto por la ley N° 18.660, que estableció que el comercio de asegurar y reasegurar riesgos a base de primas sólo podía hacerse en Chile por sociedades anónimas nacionales de seguros y reaseguros, permitió que las entidades de carácter mutual que, con anterioridad a su entrada en vigencia, estuviesen autorizadas para asegurar, pudieran continuar en sus negocios. Para tal efecto dispuso que, en el evento que aseguren al personal de las FFAA y Carabineros, se sujetarían a las normas de su propia legislación -incluidas, por cierto, las reglas respectivas del Código Civil- y las del decreto con fuerza de ley N° 251, de 1931 -sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio- en todo lo que no fuere incompatible con aquella. Asimismo, la ley N° 18.660 dispuso que, en el evento de que aseguren primas a terceros distintos de los señalados en la ley, se regirían, respecto de esa clase de seguros, sólo por las reglas del DFL N° 251, debiendo en tal caso constituir contabilidades separadas para operar con cada tipo de asegurados (art. 7°).



IV. LA MUTUAL DE SEGUROS DE CHILE

NOVENO: La Mutual requirente nació como un ente privado sin fines de lucro cuya personalidad jurídica fue concedida por decreto N° 1.818, de 5 de noviembre de 1919, del Ministerio de Justicia, con la denominación de “Mutual de la Armada” ya que buscaba cubrir los riesgos del personal naval. En 1940 se modificaron los estatutos abriendo la posibilidad de que pudieran ingresar civiles a la Mutual, debido a la petición de los asociados de extender el beneficio del seguro de vida a sus familiares, y en 1958 se modificó el nombre al de “Mutual de Seguros de Chile”, con el objeto de reflejar con mayor exactitud la composición de sus asociados.

Durante su existencia se han modificado en 15 oportunidades sus estatutos, constando su texto actualizado y refundido en escritura pública de la Notaría de Valparaíso de Luis Enrique Fisher Yávar, del 11 de mayo de 1990.

DÉCIMO: Al igual que el resto de las mutualidades hasta ahora existentes, esta entidad se rige actualmente por el Título XXXIII del Código Civil y sus modificaciones posteriores, incluyendo las introducidas por la Ley N° 20.500; asimismo se regula por el Decreto Ley N° 807, de 1925, sobre obligatoriedad del seguro de vida del personal de las FFAA y Carabineros; por el Decreto Ley N° 1.092, de 1975, sobre la misma materia que el anterior y que determina los instrumentos y porcentajes que deben invertirse, refiriéndose también al establecimiento de reservas en los determinados instrumentos financieros a que se refiere, además de señalar la necesidad de tener contabilidad y patrimonio separados respecto de determinados tipos de asegurados; por la antes mencionada Ley N° 18.660, que modifica la legislación sobre seguros y valores; por el Decreto Ley 251, de 1931, sobre compañías de seguros y sus modificaciones; por la Ley N° 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero; y, en fin, por el Decreto con Fuerza de Ley N° 23, de 2016, que fija el texto fundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

V. EL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO

DÉCIMO PRIMERO: La actora solicita que esta Magistratura declare inaplicable por inconstitucional del art. 551-1 del Código Civil, cuyo tener es el siguiente:

Artículo 551-1.- Los directores ejercerán su cargo gratuitamente, pero tendrán derecho a ser reembolsados de los gastos, autorizados por el directorio, que justificaren haber efectuado en el ejercicio de su función.

Sin embargo, y salvo que los estatutos dispusieren lo contrario, el directorio podrá fijar una retribución adecuada a aquellos directores que presten a la organización servicios distintos de sus funciones como directores. De toda remuneración o retribución que reciban los directores, o las personas naturales o jurídicas que les son relacionadas por parentesco o



convivencia, o por interés o propiedad, deberá darse cuenta detallada a la asamblea o, tratándose de fundaciones, al directorio.

La regla anterior se aplicará respecto de todo asociado a quien la asociación encomiende alguna función remunerada.”

DÉCIMO SEGUNDO: Pues bien, habiéndose contextualizado el ámbito de aplicación del precepto recién copiado, es relevante señalar que el título XXXIII del Libro I del Código Civil -dentro del cual éste se halla- fue sustancialmente modificado mediante la Ley N° 20.500 de 2011, la cual buscó regular en general las asociaciones y, en particular, la participación ciudadana en la gestión pública, con el objeto de promover la creación de personas jurídicas sin fines de lucro que posibilitaran el desarrollo de actividades y la persecución de objetivos de carácter social.

El Mensaje respectivo indica que “La necesidad jurídica ineludible de desarrollar el derecho de asociación del número 15 del artículo 19º de la Constitución Política, requiere ser compatible con las modalidades específicas de asociaciones reguladas en leyes especiales, tales como partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, organizaciones deportivas, juntas de vecinos, etc. Con miras a este objetivo, la presente iniciativa establece un régimen mínimo y común, que sirve de marco legal para todas aquellas asociaciones que no tienen un estatuto jurídico especial que las regule. En la especie, el proyecto limita su ámbito de aplicación a las asociaciones sin fines de lucro, lo que permite dejar fuera del campo normativo de la misma a las sociedades civiles y mercantiles, cuya naturaleza y finalidades no responden a la esencia comúnmente aceptada de las asociaciones” (Historia de la Ley N° 20.500, p. 4).

DÉCIMO TERCERO: Ahora bien, según da cuenta el profesor Hernán Corral sobre el art. 551-1 del Código Civil, “la historia fidedigna del establecimiento de la ley ayuda poco o nada para desentrañar el sentido de las normas introducidas por la reforma. La ley N° 20.500 tuvo una tramitación larga y accidentada. Su origen está en el proyecto de ley enviado a la Cámara de Diputados por el Presidente Ricardo Lagos el año 2004 para promover la participación ciudadana en la gestión pública. El proyecto no contenía ninguna modificación al régimen general de las corporaciones o fundaciones, sino que establecía un estatuto especial para que las ‘asociaciones voluntarias’ pudieran constituirse como personas jurídicas. Así fue aprobado por la Cámara de Diputados el año 2007, sólo que ahora se habla de ‘asociaciones sin fines de lucro’. En el Senado, en cambio, hubo resistencia por considerar varios senadores que la iniciativa podía politizar estas organizaciones al hacerlas depender del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Al no alcanzarse el quórum necesario, el proyecto fue rechazado por la Sala el año 2008. Ante ello se procedió a conformar una Comisión Mixta, la que se constituyó el año 2009 bajo la presidencia del senador Ricardo Núñez. Pero en el siguiente período parlamentario comenzado el 11 de marzo del 2010, cesó en su cargo el referido senador, por lo que el Presidente del Senado convocó nuevamente a la Comisión Mixta, la que ahora fue presidida por el senador Hossain Sabag. En este período el gobierno del Presidente Piñera presentó una



propuesta de modificaciones al proyecto (15 de septiembre de 2009) que no alcanzó a ser estudiado. Es así como el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet, el 4 de marzo de 2010 presentó una nueva propuesta que cambió fundamentalmente la iniciativa. Según expresara el entonces Director de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Francisco Estévez, durante el mes de febrero de ese año se conformó un equipo de trabajo con el señor Enrique Barros, Presidente del Colegio de Abogados, con la finalidad de revisar el proyecto. En esta nueva propuesta se sustituye la idea de establecer un estatuto especial de personalidad jurídica, por una modificación al estatuto general contenido en el título XXXIII, del libro I del Código Civil. Aquí aparece por primera vez, y con su mismo texto, lo que llegará a ser el art. 551-1 del referido Código. El informe de la Comisión Mixta no entrega información sobre el sentido de la norma, puesto que ella que no fue objeto de observaciones por parte de los integrantes de la Comisión, la que aprobó todo el proyecto el 5 de octubre de 2010". (Corral Talciani, H., (2015), "¿Puede una persona jurídica sin fines de lucro remunerar a sus directores?", disponible en: <https://corraltalciani.wordpress.com/2015/09/13/puede-una-persona-juridica-sin-fines-de-lucro-remunerar-a-sus-directores/>)

DÉCIMO CUARTO: Sin perjuicio de lo anterior, el legislador no introdujo una norma novedosa, toda vez que reconoce que recogió criterios imperantes previos.

En efecto, con anterioridad a la dictación de la ley, el Ministerio de Justicia y otros organismos de la administración del Estado ya aplicaban el criterio de la gratuidad a través de una interpretación de carácter administrativa.

Así, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos, en su Ordinario N° 6346, de 12 de diciembre de 2003, señaló: "No es de competencia de este Servicio determinar la procedencia de que los socios que puedan formar parte del directorio de la corporación se encuentren facultados para percibir algún tipo de remuneración o asignación por la labor administrativa y de gestión realizada para la corporación. La autoridad competente para pronunciarse sobre lo anterior es el Ministerio de Justicia (...) sin perjuicio de lo cual este Servicio estima que la percepción de los socios de una corporación, sea en calidad de directores, sea en calidad de prestatarios de servicios ocasionales, de cualquier remuneración o retribución por los servicios prestados, por el tiempo dedicado a la administración de la corporación, o por cualquier otro concepto, no se condice con la naturaleza de la corporación como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro. Asimismo, el Consejo de Defensa del Estado, que antiguamente emitía los informes legales respecto a la constitución de corporaciones, reiteró en varias oportunidades que los directores no podían ser remunerados, indicando que lo que pueden percibir son viáticos específicos y fundados en actividades que tiendan a los fines de las organizaciones" (Hubner, Luis Felipe (2021), *Instituciones sin fines de lucro: Corporaciones, fundaciones y asociaciones gremiales*, Ediciones UC, p. 33).

DÉCIMO QUINTO: Es claro que el legislador dictó la norma como un mecanismo que evitara la distribución de utilidades. En tal sentido, si bien la ley ha



sido criticada por algunos autores, se ha reconocido su finalidad al señalar que, permitir la retribución por estas funciones, implica el riesgo de que por esa vía se extraigan indebidamente las utilidades generadas por la actividad de la institución y se termine transformándola en una organización con fines de lucro.

Asimismo, este Tribunal Constitucional ha precisado que “el Código Civil, Libro I Título XXXIII, al tratar sobre las corporaciones y fundaciones, en parte alguna les priva de la facultad de acoger entre sus miembros a sociedades o entidades que sí busquen lucro. Ni siquiera insinúa que su sola presencia podría degradar su calidad de tales o que ello amenazaría a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. La Ley N° 20.500, del año 2011, que modificó el indicado Código en esa parte, no hizo y no pudo hacer cuestionamiento alguno en tal sentido. En vez de eso, puso los resguardos jurídicamente adecuados para garantizarles a esas personas jurídicas “la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”, en los términos ordenados por el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución, por una parte, al preceptuar que, si bien las asociaciones y fundaciones pueden realizar actividades económicas vinculadas a sus fines específicos, “las rentas que perciban de esas actividades sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio” (artículo 557-2) y, por otra parte, al agregar que “los directores ejercerán su cargo gratuitamente, pero tendrán derecho a ser reembolsados de los gastos autorizados por el directorio, que justifiquen haber efectuado en el ejercicio de su función” (artículo 551-1)” (Rol 4317, c. 90°).

VI. PROBLEMAS DEL REQUERIMIENTO

DÉCIMO SEXTO: Entrando ahora a analizar el requerimiento que dio origen a estos autos constitucionales, cabe constatar, en primer lugar, que adolece de defectos de carácter formal.

En efecto, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad exige que tenga un fundamento plausible, de acuerdo a lo que dispone el artículo 93, inciso primero, N° 6 de la Carta Fundamental, lo cual supone, como presupuesto básico, la existencia de un conflicto de constitucionalidad, es decir, la existencia de una precisa contradicción entre la Carta Fundamental y la aplicación de una disposición legal que resulte decisiva para la resolución de una determinada gestión judicial y no un asunto que “debe ser resuelto por los jueces que conocen de la causa en que incide el requerimiento, los cuales han de determinar la forma de decidir la controversia sometida a su decisión, competencia que este Tribunal está obligado a respetar en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° de la Constitución y en conformidad con el principio de deferencia razonada hacia los poderes del Estado” (Rol N° 1678, c. 7 y 8; en el mismo sentido, entre otros, STC Roles Nos. 5426, c. 9°; 7588, c. 9°).

Al efecto no puede obviarse que la gestión judicial invocada persigue declarar que se ha efectuado una errónea interpretación del artículo 551-1 del Código Civil,



como se desprende de la demanda de nulidad de derecho público, la cual explica “en este caso el Acto Impugnado, así como las resoluciones que rechazan los recursos administrativos interpuestos, están incurriendo en una errónea interpretación de la ley, al entender que lo dispuesto en el artículo 551- 1 del Código Civil resulta aplicable a la Mutual de Seguros de Chile” (fs. 461), además de que “se ha sostenido por nuestra parte que la Mutual de Seguros es una corporación sujeta a un régimen especial, considerando su particular naturaleza y la actividad que desarrolla. Así, las normas aplicables para su actividad serían las propias de la legislación de seguros (DFL N° 251, de 1931); quedando sujeta a la fiscalización de la CMF (DL 3.538); estando autorizado para operar como una entidad aseguradora (Ley N° 18.660)” (fs. 464), para agregar en ese sentido que “no resultan aplicables a la Mutual de Seguros las normas generales contenidas en el Título XXXIII del Código Civil, ya que en este caso deben primar las disposiciones del DFL N° 251 al ser una ley especial, incluso sobre lo dispuesto en el artículo 551-1, ya que dicha norma es incompatible o contradictoria con el desarrollo de una actividad mercantil, con el estatuto de responsabilidad civil, penal y administrativa que rige para sus directores, y con la función y servicio que se debe prestar a terceros por parte de la Mutual” (fs. 469).

DÉCIMO SÉPTIMO: Ahora bien, en relación con todos esos argumentos la requirente reconoce en su escrito de inaplicabilidad que “nuestra parte ha sostenido que el artículo 551-1 no le resulta aplicable, pero en el evento que le sea aplicable, tal como lo sostiene el Ministerio de Justicia y CDE, esto produciría efectos abiertamente inconstitucionales en la gestión pendiente, como se da cuenta en este escrito” (fs. 19). Sin embargo, contradiciendo su argumentación, insiste en que la Mutual de Seguros “Es una Corporación Mutualista o de “carácter mutual” de Derecho Privado, constituida conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, pero su naturaleza y régimen jurídico ha cambiado en razón del giro o actividad que desarrolla y las personas a las cuales le otorga cobertura” (fs. 13). Es decir, reconoce su calidad de mutual y su origen como persona jurídica sin fines de lucro, pero no el marco civil que la regula.

DÉCIMO OCTAVO: Por su parte, el Consejo de Defensa del Estado, tanto en la gestión pendiente como en estos autos constitucionales ha argumentado en favor de la aplicación de la norma a la requirente, recordando al efecto que, como la ley N° 18.660, de 1987, permitió que las entidades de carácter mutual que a la fecha de su dictación estaban autorizadas para asegurar pudieran continuar en sus negocios, ello lo harían sujetándose a las normas de su propia legislación, sin perder su naturaleza jurídica de corporación mutualista, implicando que en materia estatutaria y corporativa se seguirían rigiendo por las normas del Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil, que les permitieron nacer a la vida jurídica (fs. 401 de este expediente constitucional).

También cabe destacar que el Oficio Ord. N° 5698, de 3 de octubre de 2018, del mismo Consejo de Defensa del Estado, que fuera acompañado a este expediente como medida para mejor resolver, concluye que es enteramente aplicable el artículo 551-1



del Código Civil a la Mutual de Seguros de Chile, no obstante ser una “entidad de naturaleza jurídica que ha devenido en mixta o especial, pues sin dejar de ser una corporación sin fines de lucro regida por el Título XXIII del Código Civil realiza a la vez una actividad mercantil propia de las sociedades comerciales” (fs. 1499). Sin embargo, dos consejeras, en voto de minoría, estuvieron por informar que a la Mutual se le aplican las normas contenidas en el DFL 251, de 1931, sobre compañías de seguros, lo que permitiría la remuneración de sus directores, atendidas las responsabilidades penales y civiles que adquieren. Asimismo, señalaron que la requirente “difiere de una simple persona jurídica sin fines de lucro, dada la actividad aseguradora que permitió la ley” (fs. 1501).

Lo anterior es una constatación de que existen distintas interpretaciones sobre la normativa legal aplicable a la mutual requirente.

DÉCIMO NOVENO: Debe tenerse presente que, en sede de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional solo ha sido autorizado por la Carta Fundamental para efectuar un control de constitucionalidad concreto de los preceptos legales objetados y, por consiguiente, no ha sido llamado a resolver sobre la aplicación e interpretación de normas legales, cuestión que, de conformidad a la amplia jurisprudencia recaída en requerimientos de inaplicabilidad, es de competencia de los jueces del fondo.

Nos encontramos aquí, por lo tanto, según lo ya explicado, frente a una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad y, tal como lo ha sostenido nuestra jurisprudencia: “[s]i una ley es más especial que otra o tiene efectos retroactivos, es algo que le corresponde resolver a los jueces del fondo, pues se trata de un asunto de legalidad. Esta Magistratura sólo es competente para conocer de conflictos entre leyes y la Constitución, pero no entre preceptos legales” (Rol 1863, c. 6°).

VII. NO HAY AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES INVOCADOS

a) Autonomía de los cuerpos intermedios

VIGÉSIMO: Entrando ahora a los cuestionamientos de fondo, cabe tener presente, en primer lugar, que la actora afirma que la aplicación de la norma legal impugnada en la gestión pendiente afecta el reconocimiento y autonomía del grupo intermedio Mutual de Seguros de Chile, pues se le imponen graves restricciones en su desarrollo, los que se manifiestan en la imposibilidad de organizar su Consejo Directivo para contar con profesionales, técnicos o expertos de alto nivel que laboren en forma remunerada, como sucede con los directores de las demás entidades aseguradoras.

VIGÉSIMO PRIMERO: Pues bien, esta Magistratura ha sostenido que “la autonomía de los cuerpos asociativos -una de las bases esenciales de la institucionalidad- se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; 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 mismos 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 que toca a los tribunales de justicia conocer, comprobar y declarar en el correspondiente debido proceso (Rol 184, c. 7°).

Lo que proscribe la Constitución, por lo tanto, no es que el legislador no regule estos cuerpos intermedios, sino que elimine o restrinja severamente su autonomía, ya que “El legislador está llamado a dictar normas generales y obligatorias, de modo que cuando cumple esa tarea, no realiza una intromisión ilegítima en dicha autonomía. Dicha intervención legislativa, por definición, afecta la autonomía, porque establece restricciones, limitaciones, obligaciones. Sin embargo, lo relevante es que no la elimine y que no la restrinja gravemente” (Rol 2847, c. 47°).

VIGÉSIMO SEGUNDO: La creación de personas jurídicas sin fines de lucro es precisamente una de las formas en que se expresa el derecho de asociación garantizado a todas las personas por el artículo 19, N° 15, de la Constitución. En ese sentido, el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de delegar a sus estatutos una amplia libertad, establece una serie de obligaciones a las que deben sujetarse dichos cuerpos intermedios.

De este modo el art. 551 del Código Civil dispone que la dirección y administración recae en un directorio, el cual debe ser de a lo menos 3 miembros; que no pueden ser personas que hayan sido condenados a pena aflictiva y cuyo mandato no puede extenderse por más de 5 años; que el directorio sesiona con la mayoría absoluta de sus miembros, mismo quórum que se exige para adoptar sus acuerdos; y, en fin, que debe rendir cuenta de la inversión de fondos y de la marcha de la asociación. Se agrega a lo anterior que los directores son solidariamente responsables hasta culpa leve de los perjuicios que causaren a la asociación en el ejercicio de sus funciones (art. 551-2). Junto a estas regulaciones, se establecen otras que, sin llegar a afectar la autonomía de estas asociaciones, otorga un marco regulatorio dentro del cual debe regirse.

VIGÉSIMO TERCERO: No obstante, como se expuso previamente, los fines de una corporación pueden ser muy amplios y diversos, con la limitación de que la entidad no puede perseguir fines de lucro. En consecuencia, la norma es razonable porque tiene por objeto evitar que asociaciones que voluntariamente se organizan como organizaciones sin fines de lucro distribuyan las utilidades mediante el pago de una remuneración a los directores, lo que no sólo está lejos de restringir severamente la autonomía de estas organizaciones, sino que las desnaturaliza.

Además, la misma norma cuestionada permite tanto que el directorio autorice reembolsar los gastos realizados por los directores en el ejercicio de su función, como que, salvo que los estatutos dispongan lo contrario, el directorio fije una retribución



adecuada a aquellos que presten a la organización servicios distintos de sus funciones como directores. Con todo, de cualquiera remuneración o retribución que reciban los directores o personas relacionadas por parentesco o convivencia, o por interés o propiedad, debe darse cuenta detallada al directorio.

VIGÉSIMO CUARTO: Ya se ha explicado que siendo la requirente una mutual caracterizada, por lo tanto, como una organización privada de ayuda mutua, constituida para cubrir los riesgos de sus asociados, en especial a través de seguros de vida, y otorgarles servicios de carácter social, no es una sociedad mercantil ya que no persigue utilidades y los excedentes que obtiene son destinados a fines sociales. Sin embargo, al mismo tiempo, como se le aplica la normativa de las compañías de seguros y es fiscalizada por la Comisión de Mercado Financiero, sus directores reciben actualmente una retribución y responden personalmente con su patrimonio por las decisiones que adopten, estando expuestos incluso a ser sancionados por la propia Comisión de Mercado Financiero. De este modo, la requirente estaría sujeta a un modelo corporativo que podría decirse es de carácter mixto o híbrido, como lo califica el Consejo de Defensa del Estado.

VIGÉSIMO QUINTO: Teniendo presente entonces que se rige asimismo por las normas aplicables a entes con fines de lucro, como son las compañías de seguros, no puede olvidarse, sin embargo, que la requirente tiene libertad para modificar su estatuto para adoptar la forma jurídica que mejor se avenga a sus intereses.

Así lo informa el Consejo de Defensa del Estado, cuando señala que “la Mutual de Seguros de Chile es una entidad de naturaleza jurídica que ha devenido en mixta o especial, pues sin dejar de ser una corporación sin fines de lucro regida por el Título XXXIII del Código Civil realiza a la vez una actividad mercantil propia de las sociedades comerciales y, en tal aspecto, está sujeta a un control propio de las sociedades mercantiles. No escapa a este Consejo la dificultad que esta doble condición genera para la entidad. Sin embargo, está en su asamblea o junta de asociados la iniciativa y atribución para modificar dicha condición mixta y superar así la contradicción que genera la aplicación de una lógica o legislación mercantil a una entidad cuya naturaleza primaria es de una corporación sin fines de lucro” (fs. 1499).

b) Igualdad ante la ley

VIGÉSIMO SEXTO: La actora manifiesta también que la aplicación de la regla impugnada que impide remunerar a los miembros de su Consejo Directivo infringe la igualdad ante la ley en dos aspectos: por una parte, asimila regímenes jurídicos aplicables a dos sujetos que se encuentran en situaciones diametralmente distintas al regirse por una normativa que aplica a las asociaciones voluntarias que se vinculan más bien con instancias de participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, y, por otra parte, genera una diferencia arbitraria entre sujetos que se encuentran en la misma situación, como sucede con las demás entidades aseguradoras



y mutualidades regidas por la Ley N° 16.744, sobre seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Como ha reiterado numerosa jurisprudencia de este Tribunal, la existencia de un tratamiento distinto para una cierta categoría de personas no es suficiente para concluir que sea contrario a la Carta Fundamental, “pues ésta no prohíbe establecer diferencias, sino que hacerlo arbitrariamente; esto es, careciendo de fundamento razonable que pueda justificarlas” (Rol 977, c. 10º, entre otras sentencias). Por lo anterior, la autonomía de que goza el legislador le autoriza para regular la organización de cuerpos intermedios que son objetivamente disímiles, como las entidades sin fines de lucro cuyos recursos deben destinarse a la consecución del objeto que disponga su estatuto, determinando que los directores deben ejercer su cargo gratuitamente.

VIGÉSIMO OCTAVO: La distinción entre instituciones con o sin fines de lucros alude al destino que deben tener los excedentes o ganancias producidas en una determinada actividad.

Pues bien, esta judicatura constitucional ha expresado que “en el caso de las instituciones u organizaciones con fines de lucro, quienes las controlan pueden disponer libremente de las ganancias y efectuar retiros para el beneficio propio, en cambio aquellas que no persiguen fines de lucro tienen el deber de utilizar la totalidad de las utilidades en el desarrollo y beneficio de la institución y su misión. Es así como la distinción entre una y otra radica en el propósito con el que se realiza la actividad y el destino que se le da a sus excedentes. El propósito o fin que persiguen las organizaciones sin fines de lucro es la contribución a la persecución del bien común a través del desarrollo de algún área de la sociedad, lo anterior no quiere decir que dueños de organizaciones con fines de lucro no tengan intención de contribuir con dicho propósito, pero este no se constituye en su fin principal o exclusivo, circunstancia que hace justificable la existencia de un trato diferenciado de parte del Estado, quien ve a las instituciones sin fines de lucro como colaboradores directos de su finalidad principal y por ende acreedores de financiamiento público y de otros beneficios” (Voto de minoría Rol N° 4317, c. 54º).

VIGÉSIMO NOVENO: Por lo anterior, no se advierte que la norma impugnada infrinja el principio de igualdad ante la ley, toda vez que esta limitación es parte del régimen común que regula a todas las corporaciones sin fines de lucro, pues, como ya se expuso en esta sentencia, si bien las corporaciones pueden tener fines muy amplios y variados siempre están impedidas de repartir, entre los miembros o integrantes de la entidad, las utilidades o ganancias que obtengan en el desarrollo de sus actividades, lo cual es el fundamento de que la norma impugnada impida que los directores sean remunerados. Todas esas asociaciones se encuentran, por lo tanto, en similar situación, lo que deriva de la igual naturaleza jurídica que poseen al perseguir fines morales y de beneficencia en favor de sus miembros, cumpliendo en este caso un rol de mutualidad especialmente para las Fuerzas Armadas y Carabineros.



c) Derecho a una justa retribución

TRIGÉSIMO: Asimismo la requirente estima que se afecta su derecho a una justa retribución por el trabajo realizado, toda vez que algunos miembros del Consejo Directivo son personas que aportan un trabajo profesional de alto nivel, lo cual desconoce por la aplicación de la norma impugnada. Se juzga así que la gratuidad en tal tarea constituye “una carga que no parece como un medio necesario para el fin constitucional perseguido, que es la participación ciudadana en la gestión pública, que bajo ningún respecto cumple la Mutual ni los miembros de su Consejo Directivo” (fs. 34).

TRIGÉSIMO PRIMERO: Frente a este reproche debe advertirse primeramente que no es posible asumir la vulneración de derechos constitucionales respecto de quien no es titular de los derechos que se estiman infringidos, siendo los propios directores eventualmente afectados a quien les corresponde alegar la afectación de este derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, el régimen de administración de las corporaciones está entregado, casi completamente, a lo que dispongan los estatutos, sin perjuicio de la existencia de algunas normas legales básicas, como son las que establecen que la administración recaiga en un directorio, que los directores no hayan sido condenado a pena aflictiva y que el mandato no se extienda por más de 5 años (art. 551 del Código Civil).

Sin embargo, las personas que cumplan con los requisitos pueden optar por ejercer como director de una corporación, concurriendo voluntariamente a la dirección y administración de la corporación, lo que les da derecho a asistir a las reuniones de directorio, emitir voz y voto en dichas sesiones, informarse de las actividades de la asociación y de los libros y balances, y discernir de la mayoría en las decisiones, entre otros.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: De conformidad a antes expuesto, no se advierte cómo se estaría vulnerando el derecho a una justa retribución de los directores, quienes concurren voluntariamente a ejercer una actividad a sabiendas que dicho cargo se ejerce gratuitamente, tal como lo hacen los miembros de cientos de otras organizaciones para cuya dirección se requiere dedicación y profesionalismo y que se desempeña sin una remuneración a cambio.

d) Libre iniciativa económica

TRIGÉSIMO TERCERO: En cuanto al derecho a desarrollar cualquier actividad económica asegurado en el art. 19 N° 21 de la Constitución, Mutual de Seguros de Chile aduce que la norma le impone graves restricciones, porque le impide contar con un gobierno corporativo acorde al grado de especialización que exige el ámbito donde ha desarrollado su actividad por más de 100 años, así como disponer del respaldo económico suficiente para que ellos puedan hacer frente al alto grado de



responsabilidad patrimonial al que se ven expuesto al momento de administrar la entidad, lo cual le resta competitividad en relación con otras entidades aseguradoras sin que exista justificación alguna. En tal sentido, se impide que la entidad cuente con un gobierno corporativo acorde al grado de especialización que exige el ámbito donde ha desarrollado su actividad.

TRIGÉSIMO CUARTO: Ahora bien, como ha señalado esta Magistratura, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica implica que a toda persona, sea natural o jurídica, se le reconoce la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquiera actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica, garantizando, por consiguiente, la norma constitucional, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes. Tales actividades, sin embargo, debe ejercerlas bajo dos grandes condiciones: la primera, que la que realice no sea, considerada en sí misma, ilícita, y lo son sólo las que la propia Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica se ajuste a las normas legales que la regulen. (Rol 280, c. 22°, en el mismo sentido, STC 5353, c. 19°; STC 5776, c. 19°).

Junto con lo anterior, este Tribunal igualmente ha sostenido que la regulación legal prevista por el inciso primero del N° 21 del artículo 19 de la Constitución no puede llegar a “obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos amparados por el derecho a desarrollar cualquier actividad económica” (Rol N° 167, c. 14°); que el vocablo regular a que alude el texto “se refiere a dictar normas que permitan el libre pero ordenado ejercicio de un derecho, sin impedirlo, prohibirlo, obstaculizarlo, ni hacer que su goce o disfrute resulte muy oneroso, azaroso o difícil. Lo anterior no constituye una interdicción para el legislador en orden a no imponer ningún tipo de carga o gravamen al desarrollo de cualquier actividad económica, sino su deber de hacerlo siempre con el propósito de posibilitar su recto desarrollo en armonía con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución” (Rol 146, c. 9°, en el mismo sentido, STC 167, c. 14°; STC 2643, c. 16°; STC 2644, c. 16°; STC 5353°, c. 20; STC 5776, c. 20°).

TRIGÉSIMO QUINTO: Que la corporación no tenga fines de lucro no significa que “su estructura y administración tenga que ser pobre, mediocre o poco profesional. Muy por el contrario: estas instituciones están llamadas a ser igualmente profesionales como cualquier otra”. En ese sentido, que no tenga fines de lucro solo se refiere a que “la totalidad de sus recursos deben destinarse, en forma indefinida y perpetua, a la consecución de su objeto estatuario” (Hübner, L., ob. cit., p. 6).

Dentro de las normas legales que regulan la actividad económica, se encuentran junto al precepto impugnado, el artículo 557-2, inciso segundo, que estatuye que “las rentas que se perciban de esas actividades sólo deberán destinarse a los fines de la asociación o fundación o a incrementar su patrimonio” y, en concordancia con aquello, el inciso tercero del artículo 556, establece que “Las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación no podrán distribuirse entre los



asociados ni aún en caso de disolución”. Dichas normas gozan del mismo espíritu que la del artículo 551-1, estableciendo limitaciones claras respecto al destino de los beneficios que se obtengan en el ejercicio de la actividad que realicen las corporaciones: cuales son que se dirijan a sus fines o al incremento de su patrimonio.

En ese sentido, si bien la norma establece que los directores deben ejercer su cargo gratuitamente, ello no obsta a que sean reembolsados de los gastos que justificaren haber efectuado en el ejercicio de su función, ni que se les fije una retribución adecuada por servicios distintos de sus funciones como directores, de modo que no puede concluirse que sea una norma que restrinja severamente el ejercicio del derecho en cuestión.

e) Principio de proporcionalidad

TRIGÉSIMO SEXTO: Finalmente, la actora sostiene que se infringiría el principio de proporcionalidad toda vez que la gratuidad que se impone a los miembros del Consejo Directivo no es idónea para alcanzar el fin establecido por la ley, que es canalizar la participación ciudadana, por lo que tampoco sería necesaria ni reportaría beneficio para el interés general en relación con los perjuicios que su aplicación produce.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Descartamos que la norma afecte el principio de proporcionalidad, por cuanto resulta razonable en aras del fin idóneo que persigue, cual es impedir que se extraigan los ingresos que obtenga la corporación. Ello está prohibido por el art. 549 del mismo Código Civil, conforma al cual “lo que pertenece a una corporación, no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen; y, recíprocamente, las deudas de una corporación, no dan a nadie derecho para demandarlas, en todo o en parte, a ninguno de los individuos que componen la corporación, ni dan acción sobre los bienes propios de ellos, sino sobre los bienes de la corporación”.

Como ya se indicó, originalmente la Ley N° 20.500 no buscaba modificar el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, de modo que la norma fue introducida en el debate legislativo por una Comisión Mixta tras no alcanzar el proyecto el quorum exigido en segundo trámite constitucional en el Senado, sin que consten explícitamente las razones que tuvo el legislador para incorporar la regla objetada en estos autos.

No obstante, ello no es óbice para desentrañar su finalidad, puesto que el precepto no es ajeno al criterio que venía siguiendo distintos órganos de la Administración del Estado, en cuanto, como ya se expuso, a que la percepción de una retribución económica por los directores de una corporación no se condice con su naturaleza de persona jurídica sin fines de lucro.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Por otra parte, entre las medidas que pudo haber optado el legislador para lograr el fin perseguido, si se siguió una que recogió criterios ya imperantes, no puede alegarse que se trate de una norma abrupta o sorpresiva. Este



aspecto es también recogido por la doctrina extranjera, al destacar que la finalidad carente de lucro de estas organizaciones se relaciona con que los beneficios económicos deben destinarse al objeto básico de la entidad, sin ser distribuido entre los dueños de la organización o entre el órgano directivo. (Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(2), 125–151. <http://www.jstor.org/stable/27927334>).

De todo lo expuesto, resulta entonces que el legislador consideró necesario establecer una norma que busca que las entidades que se organicen como organizaciones sin fines de lucro estén impedidas de repartir lo que obtengan en el desarrollo de su actividad a través de la remuneración de sus directores. Lo anterior, es concordante con el amplio margen de acción que tienen dichas entidades, aunque siempre limitadas en su accionar por el objeto estatutario que persiguen, en este caso la ayuda mutua de sus miembros.

TRIGÉSIMO NOVENO: Por todo lo anteriormente expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

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

SE RESUELVE:

- I. **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, entre otras alegaciones, la requirente plantea que aplicarle el artículo 551-1 del Código Civil, en virtud del cual se prohíbe remunerar a sus directores,



resulta contrario a la Constitución porque *afecta su gobierno corporativo y su gestión en relación con el estatuto de los miembros del Consejo Directivo* (fs. 1 y 2), habida consideración que lesiona la autonomía que la Constitución le asegura, en su artículo 1° inciso tercero, lo que “(...) *se manifiesta en la imposibilidad de organizar su Consejo Directivo de forma de contar con profesionales, técnicos o expertos de alto nivel que puedan ser remunerados, tal como lo hacen las demás entidades aseguradores y mutualidades, para cumplir de la mejor forma con los fines que se proponen como grupo intermedio*” (fs. 29);

2°. Que, disintimos de la sentencia y estuvimos por acoger la inaplicabilidad requerida, pues, a diferencia de la mayoría, estimamos que la prohibición de remunerar a cinco directores de la Mutual de Seguros de Chile constituye una intromisión excesiva en la autonomía que la Constitución le garantiza, configurando una carga desproporcionada, que no se justifica ni aun tratándose de una entidad sin fin de lucro;

I. AUTONOMIA DE LOS GRUPOS INTERMEDIOS Y MUTUALES DE SEGUROS

3°. Que, como lo recordamos en el considerando 8° del Rol N° 5.572, desde la sentencia Rol N° 226, esta Magistratura viene pronunciándose uniformemente, en el sentido de reprobador toda interferencia estatal en la esfera de autonomía de los cuerpos intermedios que no se conforme a lo dispuesto en el artículo 1° inciso tercero de la Constitución, en virtud del cual “[e]l Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

1. Marco constitucional

4°. Que, fue en ese veredicto donde se asentó que el reconocimiento y amparo de los grupos intermedios o entes asociativos es uno de los pilares básicos en la organización de la sociedad civil, a fin de permitirles “(...) *la obtención de sus fines propios, contribuyendo de este modo a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad. Reconocimiento, amparo y garantía de su autonomía son los términos en que la Constitución se expresa a su respecto*” (c. 28°).

Añadiendo que: “[d]icha autonomía para cumplir con sus propios fines específicos implica la necesaria e indispensable libertad de esos grupos asociativos para fijar los objetivos que se desean alcanzar, para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, para decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, todo ello sin intromisión de personas o autoridades ajenas a la asociación o grupo, y sin más limitaciones que las que impongan la Constitución (...)” (c. 29°);

5°. Que, en el Rol N° 184, ya habíamos precisado que “(...) *la autonomía de los grupos intermedios -una de las bases esenciales de la institucionalidad- se configura, entre otros*



rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan los estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar sus objetivos o fines que deseen alcanzar, por sí mismos 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 que toca a los tribunales de justicia conocer, comprobar y declarar en el correspondiente debido proceso (...)" (c. 7° letra d), lo que ha sido ratificado en diversos pronunciamientos de esta Magistratura, v. gr., en los Roles N° 2.358, c. 19°, 2.509 c. 6°, 2.731, c. 28° y 3.729, c. 136°;

6°. Que, de los pronunciamientos descritos, aparece que esta Magistratura ha ido configurando la autonomía constitucional de los grupos intermedios en términos que, en cuanto a su aplicación subjetiva, es amplia, pues se garantiza a todas las entidades surgidas de la voluntad asociativa de las personas, a través de las cuales se estructura y organiza la sociedad, sin importar su naturaleza jurídica, el estatuto legal por el que se rigen, la actividad que desarrollan o cualesquiera otras consideraciones fácticas o jurídicas.

Y que, en cuanto a su contenido esencial -indisponible por el legislador, conforme al artículo 19 N° 26° de la Carta Fundamental- implica la necesaria e indispensable libertad de esos grupos para fijar sus objetivos, organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y también la forma de administrarse, así como las reglas por las cuales han de regirse, sin intromisión ajena, sea pública o privada, salvo que infrinjan el ordenamiento jurídico o su propio estatuto;

2. Tercer Sector

7°. Que, precisamente, la disposición constitucional propicia el mayor despliegue de la sociedad civil, especialmente, considerando que “[h]istóricamente, en Chile, las Organizaciones de la Sociedad Civil han asumido una serie de desafíos específicos, con espacios de acción acotados, y han sabido responder y adaptarse de forma dinámica y eficiente a los diferentes contextos históricos. Desde la sociedad civil han surgido diversas y numerosas soluciones para satisfacer una enorme y creciente cantidad de necesidades e intereses de la población. Estas soluciones, que comenzaron a hacer sus primeras apariciones en la época colonial, han evolucionado y se han transformado (...).

Fue hacia fines del siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX que se desató el problema de la cuestión social. Esta situación significó un estado de miseria para parte importante de la clase obrera naciente, lo que trajo consigo una fuerte polarización social junto con una serie de iniciativas de reivindicación y protección para esta clase. Comenzaron a surgir nuevas organizaciones de obreros y artesanos que, en un primer momento, se crearon en



respuesta a necesidades concretas de los sectores obreros, tales como temas de salud, instrucción, alimentación, recreación y cultura. Luego, las sociedades mutualistas, las que han sido consideradas como la primera expresión orgánica del naciente movimiento obrero chileno” (Ignacio Irrarrázaval, Paula Streeter y Colaboradores: *Sociedad en Acción*, Centro de Políticas Públicas UC, 2017, pp. 77 y 81);

8°. Que, con mayor énfasis, ha llegado a sostenerse que “(...) *En América Latina, frente a la instalación de políticas económicas de tipo neoliberal en el último cuarto del siglo XX, algunas propuestas “heterodoxas” han reconsiderado prácticas y experiencias económicas no-capitalistas, a fin de construir nuevos imaginarios políticos más allá del mercado y del Estado, revalorizando expresiones históricas como el mutualismo, sindicalismo, cooperativismo y empresas autogestionadas de trabajadores; y también iniciativas más contemporáneas como el comercio justo, el turismo comunitario y el consumo responsable. Comúnmente, estas diversas expresiones económicas se han agrupado bajo la denominación de “economía social y solidaria” o sector solidario de la economía, abriendo paso a procesos de reconocimiento constitucional y/o formulación de políticas públicas de fomento (...)*” (Eduardo Letelier Araya, Julien Vanhulst, Beatriz Cid Aguayo y Raúl González Meyer: “Panorama de la Economía Social en Chile: La Brecha entre Definiciones Formales y Sustantivas”, *Revista de Estudios Cooperativos*, N° 132, Ediciones Complutense, 2019, pp. 145-146);

9°. Que, en ese contexto, según consta en autos y se expuso en la audiencia donde esta Magistratura escuchó los alegatos de las partes, la Mutual de Seguros de Chile fue creada por personal de la Armada y ciudadanos, en 1919, en Valparaíso, como entidad corporativa para satisfacer las necesidades, en la actualidad, de más de 500.000 asegurados, mediante coberturas de riesgos y ayudas sociales que no eran proveídos por las instituciones públicas o privadas existentes a esa fecha.

“Estas instituciones, de carácter privado e independiente, forman parte del tejido social, contribuyendo en forma activa a la sociedad como agentes de desarrollo situados a medio camino entre el poder público y la iniciativa privada.

En su conjunto, integran lo que se ha denominado “Tercer Sector”, concepto cuyo origen se remonta a los Estados Unidos durante la década de 1970, referido a la acción de diversas organizaciones preocupadas por la solución de problemas y necesidades comunitarias de la más diversa naturaleza. Se ha utilizado profusamente para remarcar la presencia de una dimensión solidaria diferente de la del poder estatal y de la del dinero (mercado)” (Jorge del Picó Rubio: “Modificación del Régimen Civil de las Personas Jurídicas sin Fines de Lucro a partir de la vigencia de las Leyes N° 19.638 y N° 20.500”, *Estudios de Derecho Civil*, VII, Santiago, LexisNexis, 2012, p. 24);

Regida, inicialmente, por el Derecho Común, contenido en el Código Civil, la requirente se constituye como una corporación sin fines de lucro, pero, a raíz de la actividad aseguradora que despliega para sus asociados, realiza una actividad mercantil que quedará sujeta también a la legislación sectorial, especialmente contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 251, de 1931, pues, como ha señalado la Comisión para el Mercado Financiero, “(...) *si bien las mutualidades no se encuentran*



dentro de aquellas entidades a que hace alusión el artículo 4 de la Ley de Seguros, es decir no son sociedades anónimas nacionales de seguros o reaseguros, dichas mutualidades se encuentran facultadas expresamente por la Ley 18.660 para ejercer el comercio de seguro en los términos que señala el artículo 7 ya mencionado.

Por tanto, (...) la Ley 18.660 les ha permitido a estas entidades, que no son compañías de seguros, seguir ejerciendo el comercio de seguros, no obstante no ser una sociedad anónima de aquellas señaladas en el artículo 4 de la Ley de Seguros” (Oficio N° 14.933, de 9 de marzo de 2021, a fs. 126 de estos autos constitucionales).

Por ello, concluye señalando que “(...) las entidades de carácter mutual son fiscalizadas por esta Comisión en cuanto a su objeto de asegurar riesgos a base de primas y en este sentido se les aplican todas las disposiciones y normas emitidas en materia de seguros dirigidas a las entidades aseguradoras, a menos que la disposición respectiva disponga otra cosa.

No obstante lo anterior, las compañías de seguros y las mutualidades tienen su propio régimen legal en cuanto a su constitución y estatutos, por lo que no es posible homologar la aplicación de estas disposiciones entre ambas entidades” (Oficio N° 14.933, fs. 127);

10°. Que, en lo que se vincula más directamente con esta acción de inaplicabilidad, la Comisión ha impartido instrucciones, en relación con principios de gobierno corporativo y sistemas de gestión de riesgo y control interno en las entidades aseguradoras y reaseguradoras, a propósito de las cuales ha señalado que “[e]n la designación de los directores se deberían considerar requisitos mínimos de idoneidad técnica y moral. Estos requisitos apuntan por un lado a la necesidad de contar con directores que tengan las calificaciones profesionales y la experiencia necesaria para ser capaces de entender temas técnicos complejos relacionados con el negocio de los seguros y evaluar el nivel de exposición al riesgo de la compañía y la calidad de sus sistemas de gestión de riesgos. También deben considerarse requisitos de integridad y comportamiento pasado en los negocios, que garanticen un desempeño transparente, objetivo e independiente por parte de los miembros del directorio, y libre de eventuales cuestionamientos éticos. Es relevante que se consideren políticas de capacitación especializada para los miembros del directorio, de modo que éstos se mantengan informados y actualizados en relación al desenvolvimiento de la actividad aseguradora” (Norma de Carácter General N° 309, a fs. 82 y siguientes);

11°. Que, en el caso de la requirente, su Directorio está integrado por dos miembros nombrados por la Armada que no perciben remuneración, el gerente general -que dejará de formar parte del directorio en 2023-, dos funcionarios de la Mutual, que tampoco son remunerados, y cinco directores elegidos por la Junta de Asociados, a quienes se trata de remunerar;

3. Ánimo de lucro, fin de lucro y regulación legislativa



12°. Que, es menester recordar, precisamente por el estatuto complejo que rige a la requirente, que “(...) existe ánimo de lucro cuando se busca la utilidad pecuniaria directa de los miembros de la persona jurídica merced a su reparto individual (art. 2055 II y III del CC) 23; y no lo hay cuando los beneficios obtenidos son de orden colectivo, sean de carácter intelectual, moral o puramente material (art. 545 del CC), quedando ellos absorbidos en la propia entidad y en función de su objetivo (art. 557-2 del CC). (...) El ánimo de lucro refleja el propósito de los miembros de repartirse a título individual las ganancias obtenidas por la persona jurídica (...)” (Jaime Alcalde Silva: “Notas sobre el Concepto de Persona Jurídica Sin Fines de Lucro a propósito de la Ley 20.845 sobre Inclusión Escolar”, *Revista Chilena de Derecho Privado*, N° 25, 2015, p. 319);

13°. Que, por ello, “(...) no existe impedimento legal en el sentido de que todas estas entidades [sin fin de lucro] tengan como única fuente de ingresos el desarrollo de actividades económicas. Eso sí, se debe respetar la relación de dicha actividad con sus fines, y además, debieren contar a lo menos con un capital inicial.

Con todo, la facultad de desarrollar actividades económicas lucrativas por parte de estas entidades, contiene una limitación fundamental, que no se encuentra presente en las sociedades que el Código Civil denomina “industriales”, y cuyo alcance ha sido objeto de constante confusión. La limitación consiste en la prohibición de que “las rentas, utilidades, beneficios o excedentes de la asociación no podrán distribuirse entre los asociados ni aún en caso de disolución” (art. 556 inciso tercero C.C.) (...).

De lo anterior, resulta la necesidad de distinguir entre el “fin lucrativo”, explicado anteriormente a contrario sensu, del “ánimo de lucro”, consistente este último en la intención de realizar una actividad económica con miras a obtener un beneficio, el cual puede o no ser distribuido a los propietarios, socios o accionistas, asociados o fundadores de cualquier persona jurídica (...)” (Eduardo Iribarra Sobarzo: “El Lucro en las Personas Jurídicas: Comentario a la Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema, en los Autos Caratulados: Fundación Solidaridad con Servicio de Impuestos Internos, Rol N° 991-2015”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 44, N° 1, 2017, pp. 311 y 312) porque, en definitiva, “[l]a ley no excluye que las asociaciones y fundaciones puedan realizar actividades económicas que se relacionen con sus fines, pero su producto debe ser reinvertido en el mismo objeto social. Asimismo, cumpliendo dicha regla, las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden invertir sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración (...)” (*Sociedad en Acción*, ya citada, p. 104);

14°. Que, en consecuencia, la Mutual de Seguros de Chile es, para la Constitución, un grupo intermedio, por lo que exige al Estado *reconocerla y ampararla*, junto con *garantizarle su adecuada autonomía*, la que se desenvuelve tanto en el marco de la legislación civil sobre corporaciones como en la preceptiva relativa a seguros, en particular, por lo dispuesto en el artículo séptimo de la Ley N° 18.660. Se trata, así, de una entidad sin fin de lucro y, por ende, no cabe repartir sus utilidades entre quienes la componen, sin perjuicio de desarrollar una actividad lucrativa;



4. Precepto Legal

15°. Que, en el marco constitucional reseñado, el artículo 551-1 del Código Civil dispone que los directores de las corporaciones, como la requirente, ejercerán su cargo gratuitamente.

Este precepto fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, en 2011, por la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública en el trámite de Comisión Mixta, a raíz de una indicación de S.E. la Presidenta de la República, que introdujo un verdadero “cambio de giro” al proyecto, como ha sostenido Carlos Céspedes Muñoz (“Reflexiones y Comentarios Iniciales a la Ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, *Revista de Derecho y Ciencias Penales* N° 16, Universidad San Sebastián, 2011, p. 43).

No constan antecedentes precisos acerca de su fundamentación en la tramitación legislativa, sin perjuicio de lo sostenido por el Director de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, en cuanto a que “(...) el nuevo proyecto recoge modificaciones que han sido solicitadas transversalmente por la sociedad civil y cumple con la función esencial de la Comisión Mixta, cual es proponer un fórmula de consenso que dé solución a las diferencias surgidas entre ambas Cámaras con ocasión del despacho de esta iniciativa” (Informe Comisión Mixta, recaído en el proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Boletín N° 3.562-06, 5 de octubre de 2010, pp. 26-27 y 48).

Y tampoco esta Magistratura emitió pronunciamiento respecto al precepto legal cuestionado con motivo del control preventivo obligatorio a que fue sometido el proyecto de ley, según consta en el Rol N° 1.868;

16°. Que, acudiendo a la doctrina, en esta materia, el profesor Hernán Corral plantea que el mandato legal imperativo contenido en el artículo 551-1 “(...) nos parece criticable porque no se condice con la necesidad de profesionalización ni con las responsabilidades que se imponen a estas autoridades” (Hernán Corral Talciani: *Curso de Derecho Civil. Parte General*, Santiago, Thomson Reuters, 2018, p. 437. Cfr. Juan Andrés Varas Braun: “Los Fines de las Personas Jurídicas No Lucrativas”, *Estudios de Derecho Civil*, IV, Santiago, LexisNexis, 2009, p. 81).

Más todavía, en su blog expone que “(...) cabe discutir la constitucionalidad de esta prohibición legal de una retribución por la prestación de servicios que no sólo es lícita sino útil para la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Una prohibición absoluta como la señalada vulnera la autonomía de los grupos intermedios en los cuales se organiza la sociedad (art. 1 inc. 2° Const.), así como el derecho de asociación sin permiso previo (art. 19 N° 15 Const.), esto desde el punto de vista de la persona jurídica y de las personas que la constituyen. Desde la perspectiva de los directores se puede advertir una lesión al derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo “con una justa retribución” (art. 19 N° 16 Const.). Además, puede sostenerse que estamos ante una discriminación arbitraria que vulnera



la igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 Const.), puesto que a personas jurídicas, también sin fines de lucro, con un régimen legal especial no se les exige que sus directores ejerzan el cargo gratuitamente; así sucede tratándose de Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias (Ley N° 19.418); Asociaciones de consumidores (Ley N° 19.496) y Asociaciones gremiales (D.L. N° 2757)” (“¿Puede una persona jurídica sin fines de lucro remunerar a sus directores?”, <https://corraltalciani.wordpress.com/2015/09/13/puede-una-persona-juridica-sin-fines-de-lucro-remunerar-a-sus-directores/>);

II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

17°. Que, estuvimos por acoger la inaplicabilidad del artículo 551-1 del Código Civil, en cuanto su aplicación impide a la requirente remunerar a parte del directorio, tal y como lo exige el Ordinario N° 206 respecto del que se ha ejercido la acción de nulidad de derecho público en la gestión pendiente, desde que lesiona la autonomía que la Constitución le garantiza en su artículo 1° inciso tercero;

18°. Que, aun cuando no es determinante la historia fidedigna del artículo 551-1, tampoco resulta aventurado suponer, como lo hacen las partes en esta causa, así como la mayoría en la sentencia y la doctrina civilista citada, que su finalidad fue contemplar un mecanismo para cautelar el cumplimiento de la regla conforme a la cual la requirente debe actuar sin fin de lucro, por lo que la cuestión que se nos ha planteado exige revisar si la prohibición de remunerar a los directores -en el caso de la Mutual de Seguros de Chile- infringe la autonomía que la Constitución le garantiza o si se conforma con ella, atendida la consecución de dicha finalidad. Y, a partir de ahí, si resulta o no desproporcionada;

19°. Que, para examinar estas cuestiones de constitucionalidad, precisamente en el caso concreto, es menester recordar que la requirente se constituyó, a comienzos del siglo XX, como una corporación y que, desde esta perspectiva, la respuesta aparece obvia e indiscutida, en cuanto a que se le aplica el artículo 551-1 del Código Civil. De ahí que esta aplicación configura una controversia constitucional y no de simple interpretación de la ley, sin perjuicio de lo que diremos al final de este voto.

Sin embargo, tan evidente constatación legal, no conduce a sostener la constitucionalidad de ese precepto legal, pues que una entidad se haya constituido, por decisión de sus fundadores, como una organización sin fin de lucro, o que así deba ser por decisión legislativa, no es suficiente para justificar, *per se*, que la prohibición de remunerar a sus directores se ajuste a la autonomía y al principio de proporcionalidad que la Constitución exigen respetar;

20°. Que, adicionalmente, en el caso concreto, no puede ignorarse que la Mutual de Seguros de Chile, no obstante su naturaleza jurídica como corporación, ha venido desarrollando, por décadas, la actividad de seguros en beneficio de sus asociados, conforme a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 251, de 1931, y, luego, refrendada y regulada en el artículo séptimo de la Ley N° 18.660, por lo que



también se encuentra sometida a esta legislación sectorial, incluyendo la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero.

Como lo ha señalado la Contraloría General de la República “(...) *el artículo séptimo de la ley N° 18.660, que Modifica la Legislación sobre Seguros y Valores, dispone que las entidades de carácter mutual que con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho texto legal, como ocurre en la especie, estuvieren autorizadas para asegurar, podrán continuar en sus negocios y se sujetarán a las normas de su propia legislación y a las ahí señaladas, agregando que esas entidades serán fiscalizadas por la actual Comisión para el Mercado Financiero -en concordancia con el artículo 67 del artículo primero de la ley N° 21.000*” (Dictamen E124181, 23 de julio de 2021;

21°. Que, así las cosas y en el marco de los deberes que el artículo 1° inciso tercero de la Constitución impone al Estado, la requirente es, en primer lugar, titular del derecho a ser reconocida y amparada como grupo intermedio, por lo que procede descartar, inmediatamente, exigir, imponer o siquiera sugerir que la Mutual de Seguros de Chile deba adoptar una forma jurídica diversa de la estructura mixta que posee, debiendo “optar” por la figura corporativa o aseguradora, excluyentemente, para continuar desempeñando su actividad que, como se ha dicho, es extensamente preconstitucional. Esta proposición constituye una intromisión indebida en la autonomía de la Mutual que no incurre en ilegalidad o ilicitud alguna al perseverar en su estructura mixta y, es más, el mandato constitucional es claro y perentorio, en orden a reconocerla y ampararla.

Al contrario y sin ir más lejos, el artículo séptimo de la Ley N° 18.660 ha configurado una regulación que persigue armonizar ambas condiciones porque no puede abortar una u otra y menos pueden hacerlo o siquiera proponerlo órganos con competencias infraconstitucionales y sublegales.

Es nuestro deber, en cuanto órganos del Estado, sea en el ámbito legislativo, administrativo o jurisdiccional, aplicar el conjunto del ordenamiento jurídico a la requirente con pleno respeto de la Constitución, o, lo que es lo mismo, de su autonomía y de los derechos que ella asegura, como lo exige en su artículo 1° inciso cuarto, sin que la “solución” estatal pase por deconstruir a la agrupación intermedia al parecer de los órganos del Estado, salvo que incurra en hechos o actuaciones ilícitas;

22°. Que, en principio, desde la perspectiva constitucional, el legislador puede adoptar la decisión, en orden a determinar que un grupo intermedio no deba tener fin de lucro y, en el mismo sentido, para alcanzar ese objetivo, puede resolver que sus directores no sean remunerados, precaviendo que este pago podría constituirse en un medio ilícito para burlar esa finalidad.

Por ello y en esta aproximación en abstracto, el artículo 551-1 del Código Civil puede considerarse ajustado a la Carta Fundamental;

23°. Que, sin embargo, lo que debemos resolver en estos autos no es aquel examen abstracto, sino revisar la constitucionalidad del precepto legal mencionado



en la gestión pendiente en la que se ha accionado de inaplicabilidad, teniendo en consideración el origen y trayectoria de la Mutual de Seguros de Chile, así como la legislación compleja que la rige, integrada por el Código Civil y la preceptiva de seguros quedando sujeta, por ende, tanto a la fiscalización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como de la Comisión para el Mercado Financiero;

24°. Que, siendo así, lo que resulta evidente es que la remuneración a los directores es un elemento que promueve alcanzar el estándar exigido por dicha Comisión para los directores de la Mutual, pues, como lo señala la Norma de Carácter General N° 309 que extractamos en su lugar, a propósito de las instrucciones, en relación con principios de gobierno corporativo y sistemas de gestión de riesgo y control interno en las entidades aseguradoras y reaseguradoras, la designación de los directores debe considerar requisitos mínimos de idoneidad técnica y moral, tanto en cuanto a las calificaciones profesionales y la experiencia necesaria para ser capaces de entender temas técnicos complejos relacionados con el negocio de los seguros y evaluar el nivel de exposición al riesgo de la compañía y la calidad de sus sistemas de gestión de riesgos como respecto de su integridad y comportamiento pasado en los negocios, que garanticen un desempeño transparente, objetivo e independiente por parte de los miembros del directorio, y libre de eventuales cuestionamientos éticos. Asimismo, resulta relevante, conforme a dicha Normativa General, que se consideren políticas de capacitación especializada para los miembros del directorio, de modo que éstos se mantengan informados y actualizados en relación al desenvolvimiento de la actividad aseguradora.

Dicha Norma “(...) fue el primer paso concreto en la puesta en marcha del nuevo modelo de supervisión basada en riesgos para compañías de seguros. Los principios y buenas prácticas de gobierno corporativo aquí establecidos se consideraron fundamentales para una adecuada gestión de estas compañías de acuerdo a los intereses protegidos (...).

La NCG 309 parte de la base de que la efectividad del gobierno corporativo de una compañía de seguros es un elemento esencial para su buen funcionamiento. La vigilancia efectiva de los negocios de una compañía de seguros por parte de su directorio resulta esencial para el mantenimiento de un modelo regulatorio eficiente que permita a la autoridad supervisora considerar los procesos internos de la institución y focalizar de mejor forma el esfuerzo de supervisión necesario. Adicionalmente, en situaciones en que una compañía de seguros experimenta problemas, o en las cuales son necesarias acciones correctivas, el rol del directorio se torna más importante y requiere un significativo involucramiento en la búsqueda de soluciones y la adopción de las acciones correctivas pertinentes” (María Fernanda Vásquez Palma y Álvaro Vidal Olivares: “Aplicación de los Principios de Gobiernos Corporativos a Sociedades no Cotizadas en Chile. Una Aproximación desde el Derecho Societario Europeo y Comparado”, *Vniversitas*, N° 133, Bogotá, 2016, pp. 422-423);

25°. Que, bien podría argumentarse -aunque no sin dificultad-, en el caso de una simple corporación, que la remuneración de su directorio puede no hallarse



justificada y, además, que se utiliza como medio para distraer recursos con fines lucrativos, pero éste no es el caso que se ha traído a nuestra decisión, sino el de una persona jurídica compleja que goza de la condición corporativa, pero que también debe actuar en el ámbito de los seguros, estando obligada por dos estatutos jurídicos exigentes y sometido a la fiscalización, en cada uno de ellos, de entidades estatales diversas;

26°. Que, suele olvidarse que el principio o presunción que cabe aplicar en estas materias es el de la buena fe, conforme al cual si la autoridad estatal -sea fiscalizadora o judicial- estima que la remuneración u otros actos o contratos constituyen medios ilegítimos para burlar la prohibición de extraer las utilidades de la corporación, corresponde a ella efectuar la imputación respectiva y, ciertamente, probarla.

Nada hay en la gestión pendiente que, directa o indirectamente, sirva para atribuir esa conducta a la Mutual de Seguros de Chile. No se ha discutido, ni aun considerando que ha pagado remuneraciones a cinco de sus directores en el pasado, que, por ese medio, haya tratado de evadir la prohibición de lucro que le impone la ley y, no cabe olvidarlo, su propia decisión voluntaria de constituirse como tal en 1919.

No es la ley la que resolvió, en esa época, que la requirente no tendría fin de lucro, sino que fueron sus fundadores los que así lo decidieron, al someterse al régimen corporativo, sin que, entonces, estuviera vigente el DFL. N° 251 que recién se dictó en 1931. Todo lo cual fue validado en la Ley N° 18.660;

27°. Que, en lo referido al sector seguros, “[l]as funciones de fiscalización están orientadas a la mantención de mercados aseguradores eficientes, justos, confiables y estables, en beneficio y protección de los asegurados, en tanto las de regulación y supervisión tiene como principales objetivos la solvencia -que procura que las aseguradoras cuenten con los recursos financieros suficientes para subvenir a sus compromisos con los asegurados- y la conducta del mercado, considerando aspectos como trato justo y transparencia en la comercialización de los seguros, el pago de las indemnizaciones y otros beneficios” (Francisco Rubio Vara: “Elementos para la Armonización de la Legislación de Seguros y de Consumo en la Protección del Consumidor de Seguros”, *Revista de Derecho y Consumo*, N° 3, 2019, p. 14).

Por eso, la reflexión del profesor Corral que hemos transcrito en su lugar, acerca de la incompatibilidad entre reglas como la del artículo 551-1 y la necesaria profesionalización de los gobiernos corporativos, especialmente requerida cuando la entidad desarrolla una actividad económica lícita y exigente, donde compite con sociedades mercantiles, pues, como ya se dijo, la prohibición de repartir utilidades no obsta (de hecho, sería contrario al artículo 19 N° 21° de la Constitución) a que lleve a cabo actividades lucrativas;



28°. Que, en definitiva, en el caso de la requirente, la prohibición de remunerar a los directores importa una intromisión, más allá de lo autorizado por la Constitución, en la esfera de autonomía de la Mutual de Seguros de Chile, pues ignora su naturaleza compleja de origen preconstitucional y regulada en la Ley N° 18.660, situándola, además, en una posición de desmedro frente a su competencia en el mercado asegurador.

Por ende, no se justifica dicha irrupción legislativa, sobre la base de reconocerle sólo su naturaleza corporativa, pues ello desconoce la realidad mixta o compleja que, desde hace más de un siglo, la caracteriza y que el Estado, conforme a la obligación que le impone el artículo 1° inciso tercero de la Carta Fundamental, debe reconocer y amparar, sin que pueda tampoco olvidarse que *reconocer*, en su sentido natural y obvio, es “*admitir o aceptar algo como legítimo*” y también “*admitir o aceptar que alguien o algo tiene determinada cualidad o condición*”.

Por eso, el profesor Cea explica que “(...) *el Estado reconoce a tales grupos. Lógicamente solo se reconoce lo que ya existe, de lo cual resulta que los grupos intermedios, situados entre la persona y el Estado, son anteriores en el tiempo y superiores a este último, en una comunidad libre, en el ejercicio legítimo de su autonomía específica. Al menos en lo que dice relación con la esfera de sus fines y organización, los grupos intermedios tienen, por ende, proclamada su libertad respecto del aparato público, el cual puede regular el desenvolvimiento de aquellas, pero nada más que para finalidades claras exigidas por el bien común, previa y objetivamente constatado*” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo I, Santiago, Ediciones UC, 2015, p. 215).

Siendo así, vale la pena preguntarse, “(...) *hasta qué punto es posible que prospere una nación verdaderamente libre en ausencia de una sociedad civil dinámica*” (Niall Ferguson: “El Poder de la Sociedad Civil”, fpp, 2014, p. 7);

29°. Que, en otras corporaciones la aplicación del artículo 551-1 puede resultar ajustada a la Constitución, pero no sucede así en este caso, dadas las circunstancias de origen, evolución y reconocimiento legislativo de la naturaleza compleja y de la actividad de seguros que desarrolla la requirente, por lo que imponerle aquella prohibición lesiona la autonomía que la Carta Fundamental le asegura;

30°. Que, a raíz de ello, impedir la remuneración de cinco de sus directores, frente a las exigencias contenidas en la Norma de Carácter General N° 309, resulta carente de justificación, en este caso, y, por ende, desproporcionado. Máxime si se verifica que la decisión administrativa, cuya nulidad constituye la gestión pendiente, no se vincula con la comisión de ilícitos que se trata de precaver, esto es, que la remuneración se haya empleado como medio para evadir la prohibición de repartir utilidades, sino que esa decisión deviene de la ineludible aplicación de la ley por la autoridad administrativa, y lo propio deberá hacer el Juez del Fondo, a menos que se inaplique el precepto cuestionado, dando cuenta, como ya lo hemos relevado, de una controversia constitucional;



5. La posibilidad de una “interpretación conforme”

31°. Que, finalmente, bien puede formularse la interrogante acerca de si el Juez del Fondo podría eximir a la Mutual de Seguros de Chile de la aplicación del artículo 551-1 del Código Civil, tal y como lo sostiene el voto de minoría de las consejeras Szczaranski y Hübner en el Ordinario N° 1.144, a fs. 1501, sobre la base de someterla a la legislación especial de seguros que sí permite esa remuneración, en cuanto normativa especial que, en este caso, prevalecería sobre la regla general contenida en el referido artículo 551-1.

Allí radica la consideración inicial de la mayoría para rechazar el requerimiento, ya que se trataría de un asunto de interpretación legal y no de una controversia constitucional;

32°. Que, no compete a esta Magistratura efectuar una u otra interpretación de la ley, menos puede disponer o sugerir por cual debe optar el Juez del Fondo ni, en fin, tampoco le corresponde asumir que será una u otra la alternativa por la que optará la Judicatura, decidiendo con base en una previsión que puede no concretarse, dejando sometida su atribución en sede de inaplicabilidad a lo que otro órgano del Estado resuelva, abdicando de ejercer el control de constitucionalidad de preceptos legales en casos concretos;

33°. Que, lo cierto, en cambio, es que el Ordinario N° 206, por aplicación del artículo 551-1 prohíbe a la Mutual remunerar a cinco de sus directores e, incluso le ordena revertir los pagos ya efectuados (fs. 49); que se ha demandado la nulidad de derecho público de ese acto administrativo (fs. 435); y que el Consejo de Defensa del Estado ha pedido el rechazo de la demanda argumentando, precisamente, que “[l]a Mutual de Seguros de Chile es una corporación sin fines de lucro (...) y se rige por el Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil.

Entre las disposiciones de dicho Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil está el nuevo artículo 551-1 del Código Civil, introducido por la ley N° 20.500 (...)

El tenor del artículo 551-1 del Código Civil es absolutamente claro (...)” (fs. 917-918);

34°. Que, entonces, lo que consta en nuestro expediente es que el artículo 551-1 ha sido aplicado a la requirente, tal y como lo dispuso la autoridad administrativa y lo ha defendido el Consejo de Defensa del Estado ante el Juez del Fondo donde se encuentra pendiente el fallo, por lo que, más allá de una eventual interpretación conforme -que la declaración de inaplicabilidad no impide ni afecta-, lo que corresponde, a nuestro juicio, es acoger la acción de fs. 1 porque esa aplicación, más allá de la potestad interpretativa eventual de la Judicatura, resulta contraria a la autonomía que la Constitución garantiza a la requirente y desproporcionada, en este caso.



Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.558-21-INA

0001571

UNO MIL QUINIENTOS SETENTA Y UNO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



1C672DD6-0498-4992-9134-C1E89458CBCB

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.