**ESTADOS DE CATASTROFE Y SUS EFECTOS**

Enrique Navarro Beltrán

1. **Estado de catástrofe. Causal**

El estado de catástrofe procede en caso de *calamidad pública* (art. 41, inc. 1° CPR).

2. **Extensión y alcance**

El estado de emergencia lo declara el Presidente de la República, determinando las *zonas afectada* por dichas circunstancias (art. 41, inc. 2° CPR).

*No tiene un plazo expreso* en atención a la naturaleza del asunto.

El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos 180 días si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. (art. 41, inc. 2° CPR).

Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. (art. 41, inc. 2° CPR).

Se declara mediante Decreto supremo, firmado por el Presidente de la República y Ministros de Interior y Defensa (art. 8 LOC). El Presidente de la República delegará y ejercerá atribuciones mediante decreto supremo exento (art. 9 LOC)

3. **Delegación en Jefe de la Defensa Nacional**

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale. (art. 41, inc. 3° CPR).

La LOC 18.415 (no actualizada) señala que las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Jefes de Defensa Nacional (art. 6 LOC). Ello se efectuará mediante resoluciones exentas (art. 10 LOC).

4. **Atribuciones del Jefe de la Defensa**

El Jefe de la defensa tiene las siguientes atribuciones legales, *como consecuencia de su designación*:

a) asumir el mando en la zona, para velar por el orden público y precaver daños;

b) autorizar entrada y salida de la zona;

c) dictar medidas de protección para servicios de utilidad pública; d) ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes;

e) determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada;

f) establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público;

g) impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública;

h) difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población;

i) dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona, y

j) las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal

(art. 7 LOC).

Puede dictar bandos (art. 10 inc. 2 LOC).

Las medidas deben ser difundidas y comunicadas, sin que ello implique discriminación entre medios de comunicación (art. 11 LOC).

5. **Deber de informar al Congreso Nacional**

El Presidente de la República está obligado a *informar al Congreso Nacional* de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe (art. 41, inc. 2° CPR)

6. **Efectos del estado**

Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá *restringir las libertades de locomoción y de reunión*. Podrá, asimismo, disponer *requisiciones de bienes*, establecer *limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad* y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada. (art. 43, inc. 3° CPR).

Las requisiciones que se practiquen darán lugar a *indemnizaciones* en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño.(art. 45, inc. 2 CPR)

Se restringe la garantía constitucional cuando *“se limita su ejercicio en el fondo o en la forma”* (art. 12 LOC).

De acuerdo a la jurisprudencia, condicionar el ejercicio de un derecho por parte de la autoridad es inconstitucional, lo que supondría la suspensión de garantías (TC, Rol 29, c. 2). Del mismo modo, se ha insistido que ello solo puede efectuarse por la vía legal y, en modo alguno, a través de un reglamento (TC, Rol 185, c. 12).

7. **Requisiciones y limitaciones a la propiedad**

En caso de requisiciones de bienes o limitaciones a la propiedad, se indemnizará siempre por el Fisco los perjuicios directos (art. 17 LOC)

La autoridad debe practicar un inventario de los bienes, dejando constancia del estado en que se encuentren; copia del cual deberá entregarse dentro de 48 horas a quien tuviere los bienes en su poder al momento de efectuar la requisición. En el caso de las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad, bastará que la autoridad notifique al afectado, dejándole copia del documento que dispuso la misma. (art. 18 LOC)

El monto de la indemnización y su forma de pago serán determinados de común acuerdo entre la autoridad que ordenó la requisición y el afectado por la medida. Este acuerdo deberá ser, en todo caso, aprobado por la autoridad de Gobierno Interior correspondiente al lugar donde se practicó, dentro del plazo de diez días de adoptado. A falta de acuerdo, el afectado podrá recurrir, dentro del plazo de treinta días, ante el Juez de Letras en lo Civil competente. El Tribunal dará a esta presentación una tramitación incidental, fijando en su sentencia el monto definitivo de la indemnización que corresponda, la que deberá ser pagada en dinero efectivo y al contado. (art. 19 LOC)

La acción indemnizatoria prescribirá en el plazo de un año, contado desde la fecha de término del estado de excepción. (art. 20 LOC)

Las expensas de conservación y aprovechamiento de los bienes requisados o que fueren objeto de alguna limitación del dominio serán siempre de cargo fiscal. (art. 21 LOC)

En materias de limitaciones a la propiedad, la jurisprudencia del TC ha señalado que éstas deben ser mesuradas y razonables (Rol56/1988 y 253/1997); proporcionadas (Rol 506/2007, 1141/2009 y 1215/2009); que, por lo mismo, no entorpezcan gravemente la actividad, hasta hacerla inviable (Rol 1669/2012); y, en general, que no importen privaciones (Rol 245/1996 y 334/2001) o afecten el núcleo esencial del derecho (Rol 1298/2010).

8. **Mandato a LOC**

La LOC regula esta materia (estados de excepción, declaración y aplicación de medidas). Igualmente, lo necesario para restablecimiento de normalidad; no pudiendo afectar competencias y funcionamiento de órganos constitucionales (art. 44, inc. 1° CPR).

De acuerdo con lo fallado por el TC, las atribuciones de la autoridad durante los estados de excepción sólo pueden estar regulados en una LOC (Rol 89, c. 5).

El texto anterior mandataba a la LOC para *“regular los estados de excepción y facultar al Presidente de la República para ejercer por sí o por otras autoridades las atribuciones señaladas precedentemente, sin perjuicio de lo establecido en los estados de emergencia y de catástrofe”.*

Cabe hacer presente que la LOC no se ha actualizado y si bien se mantiene ciertas atribuciones respecto del estado de catástrofe, tal como se ha expresado, la reforma constitucional de 2005 eliminó las restricciones al transporte de mercaderías, como igualmente a la libertad de trabajo y opinión e información.

En efecto, cabe tener presente que el Acta Constitucional 4 permitía que, en casos de gravedad, podría, además, restringirse las libertades de trabajo, de opinión y de informar. (DL 1553, de 1976, art. 7, inc. 2). En todo caso, ella no rigió pues no de dictó la legislación complementaria. A su vez, el texto primitivo de 1980 permitía restringir el transporte de mercaderías y las libertades de trabajo, de información y de opinión. Esto último fue eliminado en la reforma constitucional de 2005 (Ley 20.050). Dicha reforma también eliminó la competencia del Consejo de Seguridad Nacional.

9. **Facultades de los tribunales de justicia**

Prohibición a tribunales de calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para decretar estado de excepción. A través de recursos judiciales podrán cuestionarse las medidas particulares que afecten derechos constitucionales (art. 45 CPR).

La Corte Suprema ha señalado que *“el control jurisdiccional tiene como límite divisorio los actos que son propios de la actividad política (...) de suerte que los órganos jurisdiccionales no se encuentran autorizados para revisar decisiones de esta índole”* (CS, 24.12. 2013, Rol 4029-2013).

Se ha señalado por la doctrina que, semejante prohibición a los tribunales de justicia, “*la Constitución busca asegurar la eficacia de la actuación del Ejecutivo. Aquí, como en los artículos 76 y 83 de la Constitución, la norma debe entenderse como una proyección del principio de separación de los poderes, al garantizar la independencia del Presidente de la República respecto del control judicial”* (Alejandro Silva, *El control judicial de los estados de excepción constitucional: la supremacía del Presidente de la República*, RCHD 45 N° 1, 2018).

Zuñiga, por su parte, expresa que *“la declaración de estado de excepción es un típico acto político no justiciable”.* El derecho de excepción es uno de los pocos respiraderos que salvan al poder político de ser sofocado por el Poder Judicial y una defensa contra el *“gobierno de los jueces incompatible con el orden republicano democrático y el imperio de la ley”* (Zúñiga, Francisco (2008) “Control judicial de los actos políticos: recurso de protección ante las ‘cuestiones políticas’”, Ius et Praxis, Vol. 14, Nº 2: pp. 271-307. También (2014): “El Derecho de Excepción y la Responsabilidad del Estado: Falta de Servicio y Acto de Gobierno.”, Estudios Constitucionales, Año 12: pp. 503-526).

10. **Jurisprudencia**

Las Cortes de Apelaciones -en general- han rechazado diversas presentaciones efectuadas en contra de medidas administrativas adoptadas, invocándose diversas argumentaciones:

a) *Se trata de materias privativas del Presidente de la República*

Así, la ICA de Arica declaró inadmisible un recurso de protección dirigido en contra de la Defensa Nacional de Arica y que buscaba declaración de cuarentena en la comuna, estimándose que se trata de materias privativas del Ejecutivo, excediendo el margen cautelar de esta acción (9.04.2020).

También así lo señaló la ICA de Rancagua, respecto de solicitud de restricción de la libertad de circulación por 14 días en la región. (Rol 3174-2020, 24.03.2020). Similar razonamiento utilizó esta misma Corte, en cuanto a la declaración de cuarentena nacional (Rol 3151-2020, 24.03.2020).

Igualmente, la ICA de Antofagasta, en relación a una solicitud de barrera sanitaria respecto de San Pedro de Atacama; al vincularse con políticas públicas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, materia privativa del Poder Ejecutivo (Rol 1353-2020, 31.03.2020). En el mismo sentido que el anterior, la ICA de Valdivia respecto de solicitud de cuarentena en Los Ríos (Rol 797-2020, 26.03.2020).

b) *Medidas técnicas y profesionales*

La ICA Coyhaique, respecto de solicitud de cuarentena en la región, declaró inadmisible la acción de protección, al no ser procedente que en sede de protección constitucional se determine la forma en que pueda compelerse a dicha autoridad a adoptar decisiones técnicas y profesionales propias de su especialidad y que afectan o afectarían la salud pública de los habitantes. (Rol 130-2020, 26.03.2020).

La ICA de Valparaíso declaró inadmisible otra acción en que se solicitaba la prohibición de ingreso a la comuna de El Quisco. (Rol 8989-2020, 26.03.2020). También así lo hizo en relación a petición de bloqueo de acceso de ruta 68 (Rol 8843-2020. 23.03.2020).

c) *Decisiones político-administrativas*

La ICA de Santiago rechazó 6 recursos de protección, en los que se pedía establecer el confinamiento total de los habitantes de la Región Metropolitana, pues si bien la autoridad respectiva ha decretado Estado de Excepción Constitucional, atendida la actual situación de emergencia sanitaria, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley N°18.415 y 41 y 43 de la Carta Fundamental, recae en el Presidente de la República adoptar medidas restrictivas a los derechos y garantías que en dichas normas se enuncian, decisión político-administrativa que no puede ser impuesta mediante la presente acción (Roles 26.816-2020; 26.820-2019; 26.847-2020; 26.859-2020; 29.891-2020 y 26.913-2020; todas de 24.03.2020).

d) *Excede su esfera territorial*

En otro caso, la ICA de Talca, respecto de solicitud de cuarentena a la ciudad de Talca, declara inadmisible una protección, al incidir no sólo en las personas a favor de las cuales se recurre, sino también respecto de muchas otras, incluso de la población en general más allá de los límites de este territorio jurisdiccional; correspondiendo en todo caso al poder político y a los entes administrativos y/o militares a cargo de la emergencia, adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger la salud y demás condiciones de las personas y sus familias, velar por el adecuado desarrollo de las diversas actividades de la nación y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. (Rol 910-2020, 27.03.2020). También así se resolvió en Rol 891-2020, de 24.03.2020.

e) *Esfera de discrecionalidad administrativa*

La ICA de P. Montt declara inadmisible una acción de protección, al estimar que los hechos denunciados implican la eventual omisión ilegal o arbitraria en el ejercicio de potestades que la Constitución Política de la República ha residenciado de manera exclusiva y excluyente en la autoridad de gobierno y que, por lo tanto, forman parte de la esfera de discrecionalidad con la que cuenta la autoridad de forma que cualquier pronunciamiento a su respecto importaría la invasión de competencias por parte de esta Corte, al configurar una intromisión en la adopción de políticas públicas en materia sanitaria, cuestión que excede el ámbito de la acción de protección (Rol 493-2020, 1.04.2020).

f) Pérdida de oportunidad

Finalmente, debe señalarse que la ICA de P. Montt rechazó otro recurso de protección por haber perdido su oportunidad, como consecuencia de medidas ya adoptadas por la autoridad administrativa (Rol 473-2020, 23.03.2020).

g) *Excepcionalmente se han tramitado, sin decretar medidas*

Cabe hacer presente que se han declarado admisibles y se encuentran aún en tramitación, ciertos recursos presentados en Iquique, respecto de aislamiento total preventivo en la región (Roles 158-2020, 159-2020, 160-2020, 166-2020, 173-2020 y 174-2020) y en la Serena, en que se solicita cuarentena y cierre en la región (Roles 427-2020 y 429-2020).