

Legal | Análisis Jurídico | Constitucional | Artículo 1 de 1

Enrique Navarro

Constitución y catástrofe

"...La Corte Suprema ha reiterado su doctrina en cuanto a que el recurso de protección no constituye una acción popular (...) En efecto, si bien se prohíbe a los tribunales de justicia el calificar los fundamentos o circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para decretar el estado de excepción, siempre (ya desde 1989) podrán cuestionarse las medidas que afecten derechos fundamentales, a través de recursos o vías constitucionales..."

Miércoles, 01 de julio de 2020 a las 9:52 | Actualizado 9:42

Enrique Navarro

En nuestra historia constitucional de 200 años, las "excepciones" lamentablemente siempre han sido la regla general. Terribles hechos de la naturaleza y del hombre han obligado a poner en movimiento las disposiciones de los estados de excepción que prevé la Constitución Política (CPR) y cuyos antecedentes se remontan a los primeros textos. Ahora nos encontramos con una pandemia de carácter planetaria que ha motivado la activación de la normativa y su reciente renovación por 90 días.

El estado de catástrofe procede en caso de "calamidad pública", debiendo ser declarado por el Presidente de la República. Si bien no tiene un plazo, el Congreso Nacional puede dejarlo sin efecto, transcurridos 180 días, si las razones que lo motivan han cesado en forma absoluta. En todo caso, el Presidente solo podrá declararlo por un período superior a un año con acuerdo del Congreso.

Declarada la catástrofe, las zonas respectivas quedan bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente, el que tiene amplias atribuciones. Esta relevante materia se encuentra regulada no solo en la Carta Fundamental sino que en una Ley Orgánica Constitucional, de 1985, modificada en 1990 (LOC).

El referido estado permite "restringir" (no suspender) derechos, como las libertades de movimiento y reunión. También faculta para 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. Estas últimas pueden dar derecho a indemnizaciones (por los perjuicios directos). Pero ¿cuál es su alcance? ¿Permite incluso fijaciones de precios? ¿Qué sucede con los contratos suscritos?

De acuerdo a la jurisprudencia, toda limitación a la propiedad debe ser mesurada y razonable, proporcionada y que, por lo mismo, no entorpezca gravemente la actividad, hasta hacerla inviable. Y, en general, que no importe privaciones o afecte el núcleo esencial del derecho.

En materias de limitaciones a la propiedad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que estas 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).

En estos días la vida y la salud de las personas están en riesgo, lo que exige amplias atribuciones. Entre las vigentes —de acuerdo a la LOC— se encuentran las de dictar disposiciones de protección para servicios de utilidad pública, ordenar almacenamiento y reserva de alimentos y mercancías necesarias para la subsistencia de la población y determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes. Las normas contenidas en el Código Sanitario y en normas especiales otorgan también amplias facultades a la autoridad sanitaria. Recientemente —incluso— se han aumentado las sanciones penales.

Cabe sí hacer presente que la LOC no se ha actualizado en su totalidad y si bien se mantienen 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 N° 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 en

plenitud, 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.

El problema radica en que existe cierto desajuste normativo, puesto que la LOC incluye una serie de facultades que ya no existen. Por ejemplo, la posibilidad de decretar en ciertos estados el traslado y expulsión de las personas. Del mismo modo, sería dable incluir un verdadero catálogo de conductas y sanciones impuestas en el marco de un justo y racional proceso, ello independiente de la robusta normativa sanitaria vigente.

En el último tiempo se han presentado diversas acciones de protección a lo largo de todo el país, solicitándose determinadas medidas idóneas para enfrentar la pandemia, resolviendo la Corte Suprema que el mérito, oportunidad, conveniencia y eficacia de tales medidas queda radicado de manera privativa en las autoridades, toda vez que responden a la ejecución de una política pública de orden sanitario (Rol 43768/2020 y 33417/2020).

Del mismo modo, ha precisado nuestro máximo tribunal que la acción constitucional de protección no es la vía idónea para impugnar las supuestas omisiones que se reprochan a tales autoridades, desde que ello importaría arrogarse potestades que el Constituyente ha radicado de manera privativa en el Poder Ejecutivo, más aún en un Estado de Excepción Constitucional (Rol 39506/2020 y 33420/2020).

En el mismo sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó seis 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 CPR, 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; 26.820/2020; 26.847/2020; 26.859/2020; 29.891/2020 y 26.913/2020).

Dicho razonamiento se ha sostenido también por las cortes de apelaciones del país, declarando inadmisibles diversas acciones. Así, por ejemplo, se resolvió en Rancagua respecto de la solicitud de restricción de la libertad de circulación por 14 días en la región (Rol 3174/2020) o en cuanto a la declaración de cuarentena nacional (Rol 3151/2020). Igualmente, en Antofagasta, en relación a una solicitud de barrera sanitaria respecto de San Pedro de Atacama (Rol 1353/2020). En el mismo sentido que el anterior en Valdivia respecto de la solicitud de cuarentena en Los Ríos (Rol 797/2020). De igual forma, en Coyhaique, respecto de la solicitud de cuarentena en la región (Rol 130/2020) o en la ciudad de Talca (Rol 910/2020) y Puerto Montt (Rol 493/2020). Y, por último, en Valparaíso respecto de la solicitud de prohibición de ingreso a la comuna de El Quisco (Rol 8989-2020) como en relación a la petición de bloqueo de acceso de ruta 68 (Rol 8843/2020).

Adicionalmente, la Corte Suprema ha reiterado su doctrina en cuanto a que el recurso de protección no constituye una acción popular, sino que corresponde al directamente lesionado con el acto u omisión que se reclama, razón por la cual no puede tener por objeto proteger a personas indeterminadas, como a la vez tampoco se especifica el interés directo que cada uno de los afectados tendría en relación a las garantías constitucionales que se reclaman como quebrantadas (Rol 50572/2020).

Sin embargo, debe resaltarse las prevenciones formuladas por el presidente de la Sala (ministro Sergio Muñoz) y la magistrada Ángela Vivanco, conforme a las cuales *"mediante esta acción no se pueden impugnar actos que constituyen el ejercicio de atribuciones que el propio constituyente ha otorgado a otros órganos del Estado, como ha ocurrido en este caso, en que se pretende obligar al Poder Ejecutivo y, en particular, a la autoridad sanitaria, a la adopción de determinadas medidas que, según los recurrentes, resultarían ser las más idóneas para contrarrestar la pandemia provocada por el covid-19".* Agregando sí que *"lo anterior no importa, en caso alguno, renunciar al ejercicio de las facultades conservadoras de derechos fundamentales que el Constituyente otorga a esta Corte Suprema en el caso de que las circunstancias sean diferentes, y siempre que concurran los supuestos establecidos en el artículo 20 de la Constitución Política de la República".*

En efecto, si bien se prohíbe a los tribunales de justicia el calificar los fundamentos o circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para decretar el estado de excepción, siempre (ya desde 1989) podrán cuestionarse las medidas que afecten derechos fundamentales, a través de recursos o vías constitucionales.

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online