

LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO CHILENO

SUMARIO

Introducción. Regímenes de emergencia contemplados en el DL 640 (1974): I. Estado de guerra interna o externa. II. Estado de asamblea. III. Estado de sitio. IV. Facultades extraordinarias. V. Zona de emergencia. VI. Estado de emergencia. VII. Jefaturas de plaza.

INTRODUCCION

La Constitución de 1925 en materia de estados de emergencia, recoge la tradición liberal del siglo XIX y su tendencia es restringir en lo posible en estas situaciones, las atribuciones del Gobierno y limitar sus facultades en pro del resguardo de los derechos garantizados por la Carta fundamental.

Se contemplan así, como estado en los que se pueden restringir ciertas garantías, el estado de asamblea, el estado de sitio y las facultades extraordinarias.

Los cambios políticos ocurridos en el curso de este siglo y la experiencia chilena van demostrando que las atribuciones entregadas al Gobierno por la Constitución para solucionar los estados de emergencia política son insuficientes y por ello se produce el fenómeno que pese a claras normas constitucionales se dictan leyes que entregan más facultades al Ejecutivo para resolver los distintos casos de emergencia que puedan producirse.

Frente a esta situación el actual Gobierno dictó el DL 640 (1974) a fin de "sistematizar las disposiciones relativas a los distintos regímenes de emergencia que contempla la legislación nacional y establecer una adecuada armonía de dichas normas con aquellas de rango constitucional que regulan la materia y con los demás preceptos legales que la Junta de Gobierno ha aprobado". (Considerando único).

Del texto transcrito podemos deducir lo siguiente: 1. que constituyen regímenes de emergencia los contemplados en el DL 640 (art. 1); 2. Que el objetivo perseguido por este DL es "armonizar" los preceptos constitucionales con las normas legales relativas a regímenes de emergencia; 3. Que la "armonización" no puede ser otra que evitar la contradicción entre normas dispersas en distintos textos y la única

forma de hacerlo es elevar a rango constitucional los regímenes de emergencia, pues de otra manera primaria la disposición de la CP (art. 44 nº 12): "Fuera de los casos prescritos en este número ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura". De no aceptarse esta interpretación resultaría que las L 7.200 y 12.927 por las que se pueden suspender o restringir otras libertades o derechos serían inconstitucionales; 4. que no hay que olvidar que el Decreto Ley nº 640 al consagrar estos regímenes de emergencia que aparecen como contradictorios a las normas constitucionales, por ser de fecha anterior al DL 788 tiene la condición de modificatorio de las normas constitucionales en forma ya sea expresa o tácita.

De lo anterior resultaría que estas situaciones de excepción contempladas en el DL 640 tendrían rango constitucional por lo que no estarían en contradicción con las normas constitucionales (especialmente art. 44 nº 12) al que habría enmendado tácitamente. De aquí que a las facultades con que aparecen investidas distintas autoridades, especialmente las autoridades militares, no se les podría imputar la inconstitucionalidad.

Debe eso sí, hacerse presente que esta tesis no ha sido debatida en los tribunales y que no es compartida ampliamente por todos los especialistas, los que sólo reconocen al DL 640 la jerarquía de norma legal que buscó sistematizar en un texto disposiciones dispersas y reglamentar los estados de sitios.

REGIMENES DE EMERGENCIA CONTEMPLADOS EN EL DL 640

I. *Estado de guerra interna o externa*

Como bien lo expresa el DL cit. art. 2, el estado de guerra es el que se produce en las situaciones previstas por el Código de Justicia Militar (CJM) en su art. 418. Este régimen se encuentra regulado en el cuerpo legal citado y su efecto inmediato es precisamente el señalado en sus arts. 72 y 73¹.

¹Artículo 418. "Para los efectos de este Código, se entiende que hay estado de guerra, o que es tiempo de guerra, no sólo cuando ha sido declarada oficialmente la guerra o el estado de sitio, en conformidad a

De dichas disposiciones se infiere que los efectos del estado de guerra interna o externa son: a) que cesa la competencia de los tribunales militares en tiempo de paz y empieza la competencia de los tribunales militares en tiempo de guerra; y b) el nombramiento de "General en Jefe del Ejército", al que por el art. 74 cJM se le entregan diversas facultades en el orden judicial, de las cuales la más importante es la de ordenar la formación de los consejos de guerra².

II. *Estado de asamblea*

El estado de asamblea estaba consagrado en el texto primitivo de la CP 1925 art. 72 n° 17, como una atribución especial del Presidente de la República.

El DL 527 (1974), que modifica en esta parte la Constitución, lo

las leyes respectivas, sino también cuando de hecho existiere la guerra o se hubiere decretado la movilización para la misma, aunque no se haya hecho su declaración oficial". *Artículo 72*. "La jurisdicción militar de tiempo de guerra comprende: el territorio nacional declarado en estado de asamblea o de sitio, sea por ataque exterior o conmoción interior, de acuerdo con el número 17 del artículo 72 de la Constitución Política; y el territorio extranjero ocupado por las armas chilenas". *Artículo 73*. "Desde el momento en que se nombre General en Jefe de un Ejército que deba operar contra el enemigo extranjero o contra fuerzas rebeldes organizadas, cesará la competencia de los Tribunales Militares del tiempo de paz y comenzará la de los Tribunales Militares del tiempo de guerra, en todo el territorio declarado en estado de asamblea o de sitio. Igual cosa sucederá en la plaza o fortaleza sitiada o bloqueada, desde el momento que su jefe proclame que asume en ella toda la autoridad".

²*Artículo 71*. "Al General en Jefe de un Ejército le corresponde el ejercicio pleno de la jurisdicción militar en las fuerzas de su mando y en el territorio que con ellas ocupe, comprendida la jurisdicción disciplinaria. En uso de esta jurisdicción podrá: castigar por sí mismo y sin forma de juicio, toda falta o abuso que estime no alcanza a constituir delito; decretar el enjuiciamiento por los Fiscales de todos aquellos individuos a quienes estime responsables de delito; ordenar la formación de los Consejos de Guerra que deban juzgarlos; aprobar, revocar o modificar las sentencias que éstos pronuncien, y decretar el cumplimiento de toda sentencia. Las cuestiones civiles comprendidas en la jurisdicción militar las resolverá por sí mismo, asesorado por su Auditor, el cual estará encargado de la tramitación de la causa. Las mismas atribuciones y las de que tratan los artículos siguientes, corresponden al Comandante en Jefe de la Escuadra".

contempla también como atribución especial del Presidente de la República (art. 10 nº 14)³.

Es así como la autoridad que declara este régimen de emergencia es el Presidente de la República, que lo hace por medio de un decreto supremo y las causales que lo autorizan para declararlo son las indicadas en dicha norma, a saber, "invasión o amenaza de invasión en caso de guerra extranjera".

Sobre el particular la doctrina, en general, reconoce que no es menester que la guerra esté declarada, bastando con que exista el estado de guerra a que se refiere el art. 418 cJM.

Los efectos jurídicos de este régimen no están contemplados en la CP ni en el DL 527. El DL 640 al referirse al Estado de Asamblea se remite expresamente a la disposición indicada del DL 527, y establece que "durante su vigencia se aplicarán las reglas contenidas en el Título III del Libro I y en el Título IV del Libro II del Código de Justicia Militar". En otras palabras, cabe aplicar durante el estado de asamblea los efectos que señalábamos en relación al estado de guerra, los que pueden resumirse diciendo: a) designación de General en Jefe de un Ejército con las atribuciones del art. 74 cJM y b) cesa la competencia de los tribunales militares en tiempo de paz y se reemplaza por la de los tribunales militares en tiempo de guerra.

III. *Estado de sitio*

Al igual que el estado de asamblea el estado de sitio aparece consagrado en el texto primitivo de la CP 1925, entre las atribuciones especiales del Presidente de la República.

Esta facultad la reproduce el DL 527 en su art. 10 Nº 14. Esta norma será complementada posteriormente por el DL 640 (art. 5)⁴. Se

³Artículo 10º "Son atribuciones especiales del Presidente: Nº 14 Declarar en estado de Asamblea a uno o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera...".

⁴Artículo 10 Nº 14. "Declarar... y en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de peligro de ataque exterior o de invasión. En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno o varios puntos en estado de sitio se hará por Decreto Ley". Artículo 5º "Procederá la declaración de Estado de Sitio en los siguientes casos: a) En caso de peligro de ataque exterior o de invasión, tanto si la amenaza proviene

infiere, así, que las causales que autorizan para que se declare este régimen de emergencia están determinadas por el ataque exterior o invasión y la conmoción interior.

En caso de invasión o ataque exterior la autoridad que lo declara es el Presidente de la República, quien tiene facultades exclusivas para hacerlo, pues sobre el particular no está obligado a consultar o requerir el acuerdo de ninguna otra autoridad y lo hará por decreto supremo, sin que sea necesario expresar su fundamento.

En caso de conmoción interior la autoridad que declara el estado de sitio pasa a ser la Junta de Gobierno, que lo hará por DL.

El DL 640 complementó la disposición del estado de sitio estableciendo distintos grados, según sea la causal por la que se declara: así por situación de guerra interna o externa, en grado de defensa interna, de seguridad interior, en fin, de simple conmoción interior⁵.

Los efectos del estado de sitio cualquiera que sea la causal que motiva su declaración están previstos en el DL 527 (art. 10 n° 14 inc. 2) ⁶. Son estos efectos los generales para todo estado de sitio y como bien se desprende de la norma que los contempla, ellos afectan sólo a la

de extranjeros como si es obra de chilenos. b) En caso de conmoción interior, cualquiera que sea su naturaleza.

⁵Artículo 6° “La declaración de Estado de Sitio podrá decretarse en alguno de los siguientes grados: a) Estado de Sitio por situación de Guerra Interna o externa; b) Estado de Sitio, en grado de Defensa Interna, que procederá en caso de conmoción interior provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que se encuentran organizadas o por organizarse, ya sea en forma abierta o en la clandestinidad; c) Estado de Sitio en grado de Seguridad Interior, que, procederá cuando la conmoción sea provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que no se encuentren organizadas, y d) Estado de Sitio en grado de Simple Conmoción Interior, que procederá en los demás casos previstos en la legislación vigente”.

⁶Artículo 10. “Son atribuciones especiales del Presidente: N° 14 Declarar en estado de asamblea...”

Por la declaración del Estado de Sitio, sólo se conceden al Presidente de la Junta de Gobierno la facultad de trasladar las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes.

Las medidas que se tomen a causa del Estado de Sitio no tendrán más duración que la de éste”.

libertad personal, entendida ésta en sus dos aspectos: de libertad de traslación, y de seguridad individual⁷.

En esta materia conviene hacer presente que por tratarse de una facultad privativa del Presidente de la República respecto de la cual no necesita expresar causa o fundamento, esta atribución es un típico acto de gobierno cuyo único límite es la Constitución y la ley.

Ahora bien, los efectos del estado de sitio durante la actual administración han sufrido modificaciones ya sea en cuanto a que se han ampliado las atribuciones del Ejecutivo, ya sea en cuanto se ha regulado mediante procedimientos legales la adopción de las medidas que autorizan las normas constitucionales.

Como ampliación de los efectos del estado de sitio cabe citar lo dispuesto por DL 81 (1973) art. 28. Esta norma modifica tácitamente al DL 527 (art. 10 inc. 14) que señala los efectos del estado de sitio, y como es anterior al DL 788 (1975) debe entenderse que es de rango

⁷DL 640, art. 8º “Cuando se declare el estado de sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior, regirán las disposiciones del Título II del Libro I del Código de Justicia Militar, relativo a los Tribunales Militares de tiempo de paz, con su propia jurisdicción y se aplicarán las normas del Título II del Libro II del mencionado Código, sobre procedimiento penal en tiempo de paz y la penalidad establecida para este tiempo aumentada en uno o dos grados”. Artículo 9º “Con todo, en los casos de estado de sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior conocerán, en todo caso, los Tribunales Militares de tiempo de guerra de los delitos a que se refieren los artículos 4º y 5ªa), 5ºb) y 6º letras c), d) y e) de la Ley de Seguridad del Estado”. De lo expuesto en estos artículos resulta que los artículos 72, 73 y 74 del cjm que regían para todo estado de sitio, a partir del DL 640 se aplican sólo al estado de sitio declarado por situación de guerra interna o exterior, o por conmoción interior en grado de defensa interna, como también cualquiera que sea el grado del estado de sitio si se trata de determinados delitos señalados en la ley de seguridad del Estado.

⁸Artículo 2º “En los casos de declaración de Estado de Sitio previstos en el artículo 6º del decreto ley Nº 640, de 1974, y cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado, el Gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de determinadas personas, extranjeros o nacionales, por decreto fundado que llevará las firmas de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional”. Su inc. 2º agrega: “Los que sean objeto de las medidas de expulsión o abandono del país podrán elegir libremente el lugar de su destino”.

constitucional y le ha agregado un nuevo efecto, cual es que el Gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de determinadas personas extranjeras o nacionales, sin otro requisito que el de dictar un decreto fundado que llevará la firma de los ministros del Interior y de Defensa Nacional.

Otra ampliación estaría constituida por el DL 198 (1973) por el que se restringe el derecho de reunión de las organizaciones sindicales⁹.

El DL 951 (1975), modificatorio del DL 228 (1973), ha establecido la forma cómo pueden ejercer las facultades del Presidente de la República en el estado de sitio¹⁰.

Debe por último agregarse el DL 1.009 (1975) referente a las detenciones practicadas por organismos especializados durante la vigencia del estado de sitio¹¹.

⁹*Artículo 4º transitorio.* “Durante la vigencia del estado de guerra o estado de sitio que vive el país las organizaciones sindicales sólo podrán efectuar reuniones de asamblea de carácter informativo o relativas al manejo interno de la organización”. Su inc. 2º señala: “Tales reuniones deberán realizarse fuera de las horas de trabajo, respetando las disposiciones sobre toque de queda, y sobre su realización, lugar de reunión y temario deberá informarse por escrito con 2 días de anticipación a lo menos en la Unidad de Carabineros más próxima al lugar de trabajo o a la sede social en su caso”.

¹⁰*Artículo único.* A) Sustitúyase el artículo 1º por el siguiente: “Las facultades que el artículo 10, Nº 14, inciso 2º del decreto ley Nº 527, de 1974, Estatuto de la Junta de Gobierno, confiere al Presidente de ella, por la declaración del Estado de Sitio, serán ejercidas por medio de decretos supremos que firmará el Ministro del Interior, con la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, o por medio de resoluciones que, como agentes naturales e inmediatos del Jefe del Estado, dictarán los Intendentes Regionales o Provinciales”. Continúa su inc. 2º: “Sin embargo, cuando los Intendentes dicten esta clase de resoluciones deberán transcribir todo lo actuado con los antecedentes que justifiquen la medida dentro del plazo de diez días, al Ministro del Interior, el cual, dentro de 48 horas de la recepción de dichos antecedentes, procederá a confirmar o revocar la resolución respectiva por medio de un decreto supremo que dictará en la forma prevista en el inciso anterior”.

¹¹*Artículo 1º* “Durante la vigencia del estado de sitio los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y por la mantención de la institucionalidad constituida, cuando procedan —en el ejercicio de sus facultades propias— a detener preventivamente a las personas a quienes se presume fundamentamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado, estarán obligados a

De lo expuesto resulta que los efectos del estado de sitio son:

1) Que el Ejecutivo puede restringir la libertad personal en dos aspectos: a) trasladar a las personas de un lugar a otro, b) arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Estas medidas deben adoptarse por decreto supremo y, de acuerdo con el DL 951, por decreto del Ministro del Interior "por orden del Presidente", o del Intendente o Gobernador; y c) decretar la expulsión de nacionales o extranjeros del territorio de la República, debiéndose adoptar esta medida por decreto fundado y firmado por los ministros del Interior y de Defensa Nacional.

2) Restricción de la libertad de reunión de las asociaciones sindicales (DL 198, art. 4 trans.).

3) Que según sea el grado en que se dicte se aplicarán los arts. 72, 73 y 74 CJM de tal manera que el grado determina que cesa o no la competencia de los tribunales militares en tiempo de paz y que determinados delitos deberán juzgarse siempre por los tribunales militares en tiempo de guerra.

IV. *Facultades extraordinarias*

El régimen de emergencia denominado facultades extraordinarias también se encuentra consagrado en el texto primitivo de la CP 1925 (art. 44 n° 12)¹².

dar noticia de la detención respectiva, dentro del plazo de 48 horas, a los miembros más inmediatos de la familia del detenido". El inc. 2° agrega: La detención practicada por los organismos referidos en el inciso anterior no podrá durar más de cinco días y dentro de ese plazo al detenido será o dejado en libertad o puesto a disposición del Tribunal que corresponde, o del Ministerio del Interior cuando se tratare de un caso de aplicación de las facultades extraordinarias o del estado de sitio, en su caso, con un informe escrito de los antecedentes recogidos". Su inc. 3°: "La aplicación de apremios ilegítimos a los detenidos se castigará con arreglo al artículo N° 150 del Código Penal ó 330 del Código de Justicia Militar, según corresponda".

¹²Artículo 44. "Sólo en virtud de una ley se puede: N° 12. Restringir la libertad personal y la de imprenta o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o

El DL 640 lo contempla a su vez entre los regímenes de emergencia que cita en su art. 19. De acuerdo al texto constitucional la autoridad que declara este estado de emergencia es el órgano encargado de dictar la ley, vale decir hoy la Junta de Gobierno (en virtud de los DL 128 y 527), que lo hará por medio de un decreto-ley.

Las causales que motivan la declaración de este régimen están claramente establecidas por la CP y responder a situaciones de hecho que sólo pueden calificarse por el legislador. Son ellas: a) la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, b) de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior. Cabe hacer notar que la declaración de este régimen no puede exceder de seis meses.

Los efectos de la declaración de las facultades extraordinarias alcanzan a la libertad personal, la de imprenta y al ejercicio del derecho de reunión.

Cabe destacar la importancia de la disposición final de este artículo, pues allí se establece que fuera de estos casos no se podrá dictar ninguna otra ley que suspenda o restrinja las libertades o derechos que la Constitución establece. En otras palabras, si una ley señala una restricción o suspensión de un derecho garantizado por la Constitución, dicha ley adolecerá de inconstitucionalidad por tratarse de un precepto legal contrario a ella.

Como decíamos, esta disposición responde a la tendencia de dar una primacía a la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, la historia política del siglo XX ha demostrado que no cabe una debida protección a estos derechos si no se da igual protección al bien jurídico constituido por el orden público y la seguridad exterior. Ello ha llevado a que la realidad se imponga sobre la norma y es así como se dictó la ley 7.200 que creó las zonas de emergencia y posteriormente la 12.927 que creó los estados de emergencias (y su modificación que los amplió a los casos de calamidad pública). Estas leyes dictadas durante la vigencia de la CP 1925 aparentemente son inconstitucionales, pero la realidad política las impuso sobre la norma escrita de manera que todo los Presidentes, desde 1942 hasta

de la paz interior, y sólo por períodos que no podrán exceder de seis meses. Si estas leyes señalan penas, su aplicación se hará siempre por los Tribunales establecidos. Fuera de los casos prescritos en este número, ninguna ley podrá distarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura”.

1973 inclusive hicieron uso de ellas. Es evidente que queda comprobada una tendencia que el DL 640 viene a recoger cuando declara que busca armonizar las normas legales con aquellas de rango constitucional.

De aquí nuestra interpretación en orden a sostener que este DL da rango constitucional a todos los regímenes que señala en su art. 1º, con lo que quedaría tácitamente derogada la disposición final del art. 44 nº 12 de la Constitución.

V. Zona de emergencia

La zona de emergencia nace como institución a la vida jurídica con ocasión de la segunda guerra mundial, oportunidad en que se dictó la L 7.200 (18.7.42), la cual en su art. 23 autoriza al Presidente de la República, para declarar previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, "zona de emergencia", partes determinadas del territorio en los casos de peligro de ataque exterior o de invasión o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional. Posteriormente, la L 8.837 (22.7.47) sustituyó la frase "actos de sabotaje contra la seguridad nacional" por la de "actos de sabotaje contra la producción nacional", dándole así mayor precisión al concepto¹³.

Del art. 23 mencionado resulta que la autoridad que podía declarar la zona de emergencia era el Presidente de la República, por decreto supremo, y por las causales que están indicadas en su texto,

¹³Artículo 23. "Se autoriza al Presidente de la República para declarar, previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, Zonas de Emergencia, partes determinadas del territorio en los casos de peligro de ataque exterior o invasión, o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional, casos en los cuales se podrán aplicar las disposiciones del Número 13 del Artículo 44 y 17 del Artículo 72 de la Constitución contra las personas u organizaciones que realicen actividades de esta naturaleza. Esta última facultad, regirá por el plazo de 6 meses, a contar desde la vigencia de esta ley. Por la declaración de Zona de Emergencia se podrán adoptar, además las medidas necesarias para mantener el secreto sobre obras y noticias de carácter militar. Prohíbense, mientras dure el actual conflicto, la difusión y publicación de noticias de carácter militar y del movimiento de barcos de nacionalidades extranjeras. La declaración de Zonas de Emergencia no afectarán en modo alguno a los derechos que reconocen a los obreros y empleados el Decreto con Fuerza de Ley Nº 178, de 13-5-1931, (Código del Trabajo) y, en general, la legislación social".

modificado por L. 8.837 (1947) en cuanto a la precisión de lo que debía entenderse por sabotaje.

Los efectos de la declaración de la "zona de emergencia" están determinados en el artículo en estudio y fuera de las limitaciones que en sus inc. 3 y 4 señala a la libertad de opinión, son los mismos efectos de las facultades extraordinarias y del estado de sitio.

Esta norma fue reglamentada por el DFL 34/2245 (1942) que en líneas generales estableció que declarada la zona de emergencia por decreto supremo, debía designarse un jefe militar de la zona, quien tendría la plenitud de la competencia militar y administrativa quedando con ello las autoridades civiles bajo su dependencia. De acuerdo con el DFL mencionado, el jefe de la zona de emergencia tenía una serie de atribuciones que permitían restringir, el derecho de propiedad, la libertad de opinión y la libertad personal, fuera de la atribución general contemplada en la letra m) del art. 3 que le permitía "impartir todas las órdenes e instrucciones que estimara necesario para el mantenimiento de la zona".

Este régimen de emergencia que hemos descrito se encuentra vigente hoy día sólo para el caso de actos de sabotaje contra la producción nacional, toda vez que la L. 12.927 (6.8.1958) sobre Seguridad del Estado lo incluyó en su art. 31.

Fácil resulta comprobar que esta ley crea un nuevo régimen de emergencia —el estado de emergencia— que puede declararse por las mismas causales que contempla la L. 7.200, esto es ataque exterior o invasión, agregando otras como es el caso de guerra y de la calamidad pública y omitiendo la de sabotaje contra la producción nacional.

Prueba de que este estado constituye un nuevo régimen de emergencia, es el art. I DL 640 que en su nº 5 habla de "Zonas y Estado de Emergencia".

De aquí que las "zonas de emergencia" estarían vigentes sólo para el caso de sabotaje contra la producción nacional y se mantendría su regulación por la L. 7.200 y el DFL 34/2245 y los "estados de emergencia" serían los regulados por la L. 12.927.

VI. *Estado de Emergencia*

Como lo manifestábamos en el párrafo anterior el "estado de emergencia" nace como régimen de excepción en virtud de la L. 12.927

que deroga respecto de determinadas causales el anterior estado de "zona de emergencia" y crea así un nuevo régimen jurídico.

La autoridad a quien corresponde privativamente declarar el estado de emergencia es el Presidente de la República, quien lo hace por decreto supremo y por las causales que se señalan en la L. 12.927 (art. 31), modificada por L. 13.959 (4.7.60), y por DL 1.281 (1975)¹⁴.

Cabe destacar que las causales por las que procede la declaración de este régimen de emergencia son las siguientes: a) en caso de guerra (causal no contemplada en la L. 7.200); b) ataque exterior o invasión; y c) calamidad pública (causal no contemplada en la L. 7.200). En cuanto a esta última ella fue agregada por la L. 13.959, pues cuando se derogó la ley de defensa de la democracia y la ley 6.026 que permitían la declaración de zona de emergencia por causa de conmoción interior, se creó un nuevo régimen que eliminó la posibilidad de declararlo en caso de conflicto interno. El Presidente Alessandri Rodríguez se vió frente a la realidad del sismo de 1960 y no teniendo facultades legales ni constitucionales para instaurar en dichas zonas un estado de excepción y ponerla bajo el mando de la autoridad militar, solicitó del Congreso Nacional la modificación de la L. 12.927, en el sentido de agregar a las causales de declaración del "estado de emergencia" la "calamidad pública", en el entendido que ella se referiría solamente a las catástrofes naturales.

Como decíamos anteriormente, la realidad política se impuso a la norma jurídica y ésta debió ser modificada para solucionar la situación producida.

Su sucesor durante su gobierno ordenó el "estado de emergencia", por calamidad pública frente a una huelga del cobre, interpretando esta expresión no como catástrofe natural sino que como conmoción interna. Dispuso así por Decreto Reservado Def. Nac. 271 (15.11.65), el estado de emergencia en los departamentos de Tocopilla y Loa de la provincia de Antofagasta, Chañaral de la provincia de Atacama,

¹⁴Artículo 31. "En caso de guerra, de ataque exterior o de invasión, el Presidente de la República podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, sea que el ataque o invasión se haya producido o existan motivos graves para pensar que se producirá". Agrega su inc. 2º: "En caso de calamidad pública el Presidente de la República podrá declarar en estado de emergencia la zona afectada".

y Rancagua de la provincia de O'Higgins. Este estado de emergencia sólo se derogó a contar del 17.4.1966.

Nació, así, en virtud del decreto mencionado la aplicación del estado de emergencia para los casos de conmoción interna, sin que fuera necesario que existiera una catástrofe natural. Fue la realidad política la que volvió a imponerse sobre la norma jurídica obligando al Ejecutivo a interpretar en forma distinta el espíritu de la ley de manera que la autoridad militar pudiera controlar las zonas conmovidas.

En cuanto a los efectos de este régimen de emergencia, ellos son los siguientes: a) el Gobierno designa un Jefe de la Defensa Nacional quien asume el mando militar con las atribuciones y deberes que se determinan en la ley; b) si el estado de emergencia ha sido declarado en caso de guerra, de ataque exterior o de invasión se constituirán los tribunales militares en tiempo de guerra, establecidos en el Título III del Libro I CJM; y c) al jefe militar corresponderán las atribuciones determinadas en el art. 34 de la L 12.927, que permiten suspender y restringir determinados derechos constitucionales, como son la libertad personal, reunión, opinión, información, propiedad, etc. Debemos destacar especialmente la disposición final de este artículo que dice: "m) Impartir todas las órdenes o instrucciones que estime necesarios para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona".

Cabe destacar que esta atribución es genérica, por lo que comprende cualquier tipo de orden o instrucción y es atribución privativa del jefe militar el determinar cuáles son las instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden interno.

d) Los DL 1.281 y 1.387, agregan una nueva atribución, letra n), al referido art. 34 atribución que no significa una limitación a la facultad de la citada letra m), lo que comprueba el propio DL 1.387 al indicar que lo dispuesto en la dicha letra n) no dice relación con las otras facultades del jefe militar¹⁵.

¹⁵DL 1281, artículo único. "Introdúcense a la Ley N° 12.927, de 6 de agosto de 1958, sobre Seguridad del Estado, las siguientes modificaciones: a) Elimínase en el artículo 31, inciso 2º la frase "por una sola vez y". b) Agrégase al artículo 31, la siguiente letra: "n) Suspender la impresión, distribución y venta, hasta por seis ediciones de diarios, revistas, folletos e impresos en general, y las transmisiones, hasta por seis días, de las radio-

VII. Jefaturas de Plaza

El DL 640 contempló, finalmente, entre los regímenes de emergencia, las Jefaturas de Plazas.

Respecto de ellas, así como de otros regímenes, no estableció disposiciones en cuanto a su aplicación, limitándose a señalar (art. 10) que estarían regulados por las normas vigentes para cada uno de ellos.

Para el caso de las jefaturas de plaza dichas normas están constituida por el DS (Def. Nac. Sub. Guerra) 1.085 (D. Of. 20.8.1940), que sustituyó al DS 1.104 (30.6.32).

En cuanto a las causales que podrían dar lugar a su declaración no es posible precisarlas, toda vez que el DS que la regula, señala en su art. 1 que el gobierno podrá "cuando lo estime conveniente" poner transitoriamente las fuerzas de una o varias guarniciones bajo el mando de un jefe de plaza. Con ello deja entregado al criterio de la

difusoras, canales de televisión o de cualquier otro medio análogo de información que emitan opiniones, noticias o comunicaciones tendientes a crear alarma o disgusto en la población, desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas o contravengan las instrucciones que se les impartieren por razones de orden interno, de conformidad a la letra precedente" Su inc. 2º dice: "En caso de reiteración, podrá disponer la intervención y censura de los respectivos medios de comunicación, de sus talleres e instalaciones". Agrega su inc. 3º: "Contra cualquiera de estas medidas podrá reclamarse, por el afectado, dentro del término de 48 horas desde la notificación de la medida, ante la Corte Marcial o Naval respectiva, la que se pronunciará en cuenta sobre el reclamo y resolverá en conciencia. La interposición del reclamo no suspenderá el cumplimiento de la medida dispuesta, salvo lo que se resuelva en definitiva". Su inc. final señala: "Las atribuciones conferidas por esta letra se materializarán por orden escrita, dejándose constancia de la hora de la notificación, y en ella se fijará el plazo de vigencia de las mismas, sin que puedan exceder en ningún caso la duración del estado de emergencia".

DL 1387, artículo único. "Declárase que tanto las formalidades de aplicación, cuanto el recurso de reclamación contemplados en la letra n) del artículo 34 de la ley Nº 12.927, sobre Seguridad del Estado —agregada por decreto ley Nº 1.281, de 1975— sólo tienen vigencia y rigen respecto del ejercicio de las atribuciones que ese precepto legal específico otorga al Jefe Militar de la Zona de Emergencia, sin que, por consiguiente, el uso de las restantes facultades previstas en el citado artículo 34 de la ley Nº 12.927, por parte de la autoridad correspondiente pueda entenderse regulado por tales normas especiales".

autoridad competente, esto es del Ejecutivo, la calificación de la conveniencia o inconveniencia de decretar el nombramiento de un jefe de plaza.

Sin embargo, del contexto general del ds y en especial de su art. 11, puede inferirse que, para que proceda la aplicación de sus normas es necesario que exista al menos algún motivo que altere la normalidad en alguna región del país. Por otra parte, cabe hacer notar el carácter eminentemente militar de esta institución, reflejado en las atribuciones que el art. 14 a los jefes de plaza asigna; son ellas: a) asegurar la cooperación de las autoridades de las fuerzas puestas bajo sus órdenes (comandante de la guarnición militar, jefe de las fuerzas navales, jefe de la repartición aérea, prefectura de carabineros) y mantener a estas autoridades al corriente de todo aquello que puede influir en el desempeño de sus obligaciones; b) dictar las órdenes e instrucciones relacionadas con el acuartelamiento de las fuerzas, el servicio de guardias, de rondas de la plaza, etc. c) tomar, de acuerdo con las autoridades bajo sus órdenes las medidas que estime necesarias para mantener un enlace seguro de dichas autoridades entre ellas y con el jefe de la plaza; d) disponer lo que estime conveniente para asegurar el rápido traslado de las fuerzas bajo sus órdenes, o de parte de ellas, a los lugares en que puede ser necesaria su intervención; e) dar cuenta diariamente a la autoridad administrativa de las novedades que hubieren ocurrido dentro de la plaza.

Sin perjuicio de lo anterior podrían llegar a desempeñar otras funciones contempladas en diversos artículos del ds 1085, como, por ejemplo, el asumir la autoridad máxima administrativa y militar en el territorio que se les asigne, siendo designados Intendentes o Gobernadores, pero, estas atribuciones no les están conferidas en todo caso, (no van unidas al cargo, no las tienen por derecho propio) sino únicamente "si el gobierno lo estime conveniente" y así lo dispone, como lo expresa su art. 30. En general, para la adopción de cualquier medida estarán siempre sujetos a las instrucciones que se les impartan según lo establece el art. 49, de acuerdo con el cual podrán reglamentar o impedir las reuniones públicas, el uso de armas de fuego, etc.

LUZ BULNES ALDUNATE
Profesora de Derecho Constitucional