

DECLARACIÓN DE ESTADO DE CATÁSTROFE A RAÍZ DEL COVID-19 ¿QUÉ IMPLICA?

- Desde el primer caso registrado de Covid-19, la enfermedad se ha esparcido a gran velocidad por todo el mundo. Chile no ha sido la excepción, logrando, no obstante, una velocidad de contagio más menguada que otras naciones en tiempos comparables a la fecha. La anticipación y las medidas adoptadas por la autoridad han colaborado en aplanar la curva de contagios.
- Justamente en este contexto, y con el objeto de continuar adoptando las medidas que sean necesarias para afrontar la crisis, el Presidente de la República declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe.
- Si bien los estados de excepción constitucional permiten a la autoridad hacer uso de atribuciones extraordinarias, dichas atribuciones encuentran limitaciones y deben sujetarse estrictamente al marco jurídico establecido, dado el carácter excepcionalísimo de aquellos. Lo anterior, en resguardo de los derechos de las personas, siendo la actual Constitución la primera de nuestra historia republicana en comprenderlos de esta manera.
- Es por ello que para enfrentar la actual pandemia, determinados derechos de los ciudadanos pueden ser limitados, pero sólo en la medida y forma prescrita por la Constitución y las leyes aplicables. En el caso del estado de catástrofe, sólo pueden ser restringidos los derechos de reunión, locomoción y propiedad, y en la manera dispuesta en la Carta Magna.

Desde la notificación a la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 31 de diciembre de 2019 del primer caso registrado de una nueva cepa de coronavirus, denominada Covid-19, en la ciudad de Wuhan, China, el virus se ha esparcido rápidamente por el mundo. Hoy los casos confirmados de personas contagiadas superan los 550.000, con una tasa de mortalidad cercana al 5% (4,53%)ⁱ.

Chile no ha sido la excepción y, desde el primer caso registrado el día 3 de marzo de 2020, hoy, conforme a las cifras oficiales, se cuentan más de 1.610 casos y 5 personas fallecidasⁱⁱ. A partir del 16 de marzo el virus se encuentra en la cuarta y última fase de propagación en Chile, existiendo una transmisión sostenida, es decir, un crecimiento exponencial -pudiendo variar la pendiente de la curva- de los contagios en la poblaciónⁱⁱⁱ. En este escenario y sin perjuicio de la complejidad que encierran las decisiones que debe adoptar la autoridad en la materia, se han implementado medidas de contención a la propagación de la enfermedad cada vez

más restrictivas de las libertades personales. En efecto, el 19 de marzo pasado, el Presidente de la República declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe, el cual comenzó a regir desde las 00:00 horas del 20 de marzo, lo que le permite adoptar una serie de providencias y disposiciones para hacer frente a la crisis.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL: ORÍGENES

Históricamente, para afrontar las situaciones de crisis, los Estados reaccionaban de manera enérgica sin mayor consideración a los derechos individuales. Sin embargo, a mediados del siglo XX, se produce un cambio en la forma de entender los estados de excepción, dejando de ser considerados exclusivamente como un instrumento que permite conceder atribuciones extraordinarias en situaciones excepcionales, sino también como una herramienta que debe ejercerse bajo las limitaciones del marco jurídico vigente y así evitar o frenar los excesos del poder, en resguardo de los derechos de las personas^{iv}.

Los antecedentes más remotos de los estados de excepción -también antes denominados regímenes o estados de emergencia- se pueden encontrar en la institución de la dictadura de la Roma republicana, cuya finalidad era preservar la República, su orden constitucional y sus instituciones de gobierno ordinario frente a un grave peligro. Ésta era una institución de origen militar en que se entregaba la toma de decisiones a una sola persona por un tiempo limitado y más bien breve, pero necesario para enfrentar el peligro que amenazaba la República, el que podía reducirse, si se tenía éxito, a un tiempo menor. La dictadura romana procedía en los casos de guerra externa, de rebeliones internas, de celebración de ritos religiosos (como, por ejemplo, la fijación de un clavo en el templo de Júpiter con la finalidad de aplacar la furia de los dioses o evitar los estragos de la peste^v) o cívicos (como la convocatoria de comicios), entre otros. El poder del dictador no sólo era de carácter militar, sino que se proyectaba sobre toda la vida civil romana, incluyendo el poder sobre la vida y muerte de las personas^{vi}.

Los modernos estados de excepción comparten muchas de las características con los de la antigua Roma: sólo proceden en situaciones de grave riesgo, ya sea para la vida o para la salud; tienen, por lo mismo, una duración limitada pudiendo caducar anticipadamente una vez subsanado el peligro; y entregan a la autoridad facultades excepcionales. La gran diferencia radica en que, en la antigüedad, todos los derechos y libertades quedaban suspendidos, mientras actualmente sólo ciertos derechos o libertades pueden verse afectados para así respetar la dignidad de las personas; y además son susceptibles de control jurisdiccional^{vii}.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA

En Chile, durante la vigencia de nuestras dos primeras grandes constituciones (de 1833 y 1925), los estados de excepción tenían como centro la preservación del orden público y la seguridad del Estado, quedando los derechos fundamentales en un relativo desamparo frente a los poderes exorbitantes del Estado. Con la Constitución de 1980 se da un salto, pues consagró una norma que equilibra las prerrogativas del Estado con el grado de restricción de los derechos individuales, según una serie de principios que hacen posible este equilibrio.

Primero, se trata de una **lista taxativa** en la que sólo proceden los estados de excepción expresamente descritos en la Constitución; estos podrán declararse sólo cuando se cumplan las condiciones establecidas. Así, en situación de guerra externa, puede declararse el **estado de asamblea**; en situación de guerra interna o conmoción interior, **estado de sitio**^{viii}; en situaciones de grave alteración al orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, **estado de emergencia**; y finalmente, en situaciones de calamidad pública, **estado de catástrofe** (los dos últimos estados de excepción pueden ser declarados exclusivamente por el Presidente de la República; sin embargo, para extender su período más allá de los plazos establecidos en la Constitución, se requerirá de la aprobación del Congreso Nacional). Además, en todas las situaciones de excepción señaladas, es necesario que se afecte gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. En cualquier caso, los estados de excepción constitucional se declararán mediante decreto supremo firmado por el Presidente de la República y los ministros del Interior y de Defensa Nacional, y comenzarán a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial

Segundo, su **duración es limitada**. Así, para el estado de sitio, la Constitución establece un plazo máximo de 15 días, aunque se puede solicitar su prórroga al Congreso Nacional. Para el estado de asamblea, su vigencia se mantendrá por el tiempo que se extienda la situación de guerra exterior, salvo que el Presidente de la República disponga su suspensión con anterioridad (sin embargo, la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción establece un plazo de 90 días, prorrogable previa solicitud al Congreso Nacional). Para el estado de emergencia, se establece un plazo máximo de 15 días, pudiendo el Presidente de la República prorrogarlo por igual período. Para sucesivas prórrogas, se requiere el acuerdo del Congreso Nacional. Respecto al estado de catástrofe, la Constitución y la señalada ley orgánica establecen que su duración no podrá exceder un plazo de 90 días, prorrogable previa solicitud al Congreso Nacional, y que debe cesar cuando

desaparezcan las circunstancias que lo motivaron. Así también, las medidas que se adopten en virtud de este estado sólo durarán mientras se extienda su vigencia.

Por último, **las medidas que suspendan o restrinjan el ejercicio de determinadas garantías son de derecho estricto**. Esto quiere decir que sólo pueden adoptarse aquellas expresamente permitidas, respetando los límites y condiciones impuestas por la Constitución. Además, si bien los tribunales no pueden calificar los fundamentos y circunstancias invocados por la autoridad para decretar estos estados, se puede recurrir a través de los recursos que corresponda respecto de las medidas particulares que afecten los derechos constitucionales.

De acuerdo a la Constitución, los siguientes son los derechos y libertades que pueden afectarse en forma directa con la declaración de los distintos estados de excepción constitucional:

LAS MEDIDAS QUE SUSPENDAN O RESTRINJAN EL EJERCICIO DE DETERMINADAS GARANTÍAS SON DE DERECHO ESTRICTO

Cuadro N° 1: Derechos que pueden ser afectados por los estados de excepción constitucional^{1k}.

Derechos Afectados	Estos de Excepción Constitucional			
	Asamblea	Sitio	Emergencia	Catástrofe
Reunión				
Libertad personal				
Libertad de trabajo				
Asociación				
Propiedad				
Inviolabilidad de toda forma de comunicación privada				
Libertad de locomoción				

Fuente: elaboración propia.

SOBRE EL ESTADO DE CATÁSTROFE: PROFUNDIZANDO EN SU REGULACIÓN

El estado de catástrofe, como ya se indicó, puede ser declarado por el Presidente de la República en caso de calamidad pública, sin encontrarse definido qué se entiende por ésta. Según la Real Academia Española, calamidad se define como desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas de modo que los

acontecimientos que pueden originar o motivar su declaración pueden ser variados, cubriendo sismos, inundaciones, sequías, epidemias -como es el caso de la pandemia del Covid-19-, la provocación de una peste por obra de elementos químicos, biológicos o bacteriológicos, entre muchos otros^x.

Si bien el plazo máximo de duración de este estado de excepción constitucional es de 90 días, el Presidente de la República puede solicitar su prórroga. Transcurridos 180 días desde su declaración, el Congreso Nacional puede dejarla sin efecto si hubieren cesado en forma absoluta las razones que la motivaron. Ahora bien, el Presidente, con acuerdo del Congreso, puede extender la declaración por más de un año. En cualquier caso, estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe.

Declarado el estado de catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Jefes de Defensa Nacional que él designe para las zonas afectadas por él determinadas, las que quedarán bajo la dependencia inmediata de dichos Jefes, que asumirán la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Habiéndose declarado este estado, el Presidente de la República puede restringir las libertades de reunión y de locomoción (por ejemplo, circulación, libertad de desplazamiento y tránsito personal)^{xi}. Además, puede disponer la requisición de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad -todo esto sin perjuicio del derecho de las personas afectadas a ser indemnizadas-. En efecto, la ley orgánica constitucional que regula los estados de excepción constitucional establece que, en los casos en que se dispusieren requisiciones de bienes o establecieren limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, habrá lugar a la indemnización de perjuicios en contra del Fisco, siempre que los mismos sean directos. La interposición de dicha acción no suspenderá, en caso alguno, la respectiva medida. Al hacer una requisición se practicará un inventario detallado de los bienes, dejando constancia del estado en que se encuentren. Copia de este inventario deberá entregarse a quien tuviere el o los bienes en su poder al momento de efectuar la requisición. 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. La acción indemnizatoria prescribirá en el plazo de un año, contado desde la fecha de término del estado de excepción. Las expensas de conservación y aprovechamiento de los bienes requisados o que fueren objeto de alguna limitación del dominio serán siempre de cargo fiscal. Sin perjuicio de lo anterior, también podrán disponerse limitaciones al derecho de propiedad, las que darán derecho a indemnización cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño.

Asimismo, el Presidente de la República podrá adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad. En este contexto excepcional es que se han establecido temporalmente fijaciones de precios para el arriendo de todas las instalaciones que se requieran para enfrentar la pandemia a 0,2 UF por metro cuadrado y el establecimiento de un precio máximo del examen para detectar el Covid-19 en \$ 25.000 en el sector privado, puesto que en la red pública de salud el examen es gratuito.

Así también, los Jefes de Defensa Nacional que haya designado el Presidente de la República para reponer la normalidad en las zonas afectadas tendrán una serie de atribuciones, tanto para asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública de la zona como para dictar directrices e instrucciones para mantener el orden. En efecto, pueden dictar medidas para la protección de servicios de utilidad pública; ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se necesiten para la atención y subsistencia de la población, así como controlar la entrada y salida de tales bienes; determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada; establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público; entre otros.

Entre estas facultades destaca, en el caso de epidemias, la de controlar la entrada y salida de la zona afectada y el tránsito en ella, medida que afecta los derechos de reunión y locomoción. Esta atribución es la que permite tomar medidas como la cuarentena total por siete días prorrogables para provocar un aislamiento colectivo, cuarentena decretada para siete comunas de la capital desde el 26 de marzo, así como también el cordón sanitario establecido para Chiloé, a fin de evitar la entrada a la isla de personas que puedan propagar la enfermedad.

REFLEXIONES FINALES

La Constitución Política de la República establece un marco jurídico de carácter excepcional para enfrentar situaciones de calamidad pública que afectan o puedan afectar la convivencia nacional, denominado estado de catástrofe.

El Presidente, haciendo uso de las herramientas constitucionales disponibles para hacer frente a la crisis del Covid-19, ha decretado el estado de catástrofe, al que le restan 82 días de vigencia, sin perjuicio de la posible prórroga que se pueda solicitar al Parlamento. Este estado -excepcionalísimo y de carácter temporal- permite a la autoridad adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a la crisis, las que deben dictarse siempre con apego al marco jurídico vigente y respetando las limitaciones que éste establece en resguardo de los derechos de los ciudadanos.

ⁱ Worldometer. “COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC”. Disponible en <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Última consulta: 27-03-2020, 11:00 horas.

ⁱⁱ Ministerio de Salud. “Plan de Acción Coronavirus COVID-19”. Disponible en <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/>. Última consulta: 27-03-2020, 11:00 horas.

ⁱⁱⁱ Disponible en <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/76884-coronavirus-en-fase-4-lo-que-necesitas-saber-y-que-puedes-hacer-contra-la-enfermedad>

^{iv} Ríos, Lautaro. “Los Estados de Excepción Constitucional en Chile”. *Ius et Praxis* V.8 N°1, Talca, 2002. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100014#nota1

^v En la antigua Roma, los días 13 de septiembre se celebraba la ceremonia del clavo. Según una antigua ley, cada año el más alto magistrado debía clavar un clavo en el templo de Júpiter Capitolino. Se cree que en un principio nació para contar el transcurso de los años, pero fue posteriormente usada para combatir las epidemias, pues se creía que el mal quedaba prisionero en el clavo. Por su parte, el Banquete de Júpiter era un festín que se ofrecía al dios durante la celebración de los Juegos Romanos. Disponible en <http://imperiumromanorum.blogspot.com/2011/08/september.html?m=1>

^{vi} Siles, Abraham. “La dictadura en la República romana clásica como referente paradigmático del régimen de excepción constitucional”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú* N°73, 2014. Páginas 413 a 418.

^{vii} Ríos, Lautaro. “Los Estados de Excepción Constitucional en Chile”. *Ius et Praxis* V.8 N°1, Talca, 2002. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100014#nota1

^{viii} Para declarar el estado de asamblea y el estado de sitio, el Presidente de la República requiere de la aprobación del Congreso Nacional.

^{ix} La forma en que pueden ser restringidos cada uno de estos derechos difieren en los distintos estados de excepción. Véanse los artículos 39 a 45 de la Constitución Política de la República.

^x Biblioteca del Congreso Nacional. “¿Qué es el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe?”, de fecha 18 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.bcn.cl/noticias/que-es-el-estado-de-excepcion-constitucional-de-catastrofe>.

^{xi} Sin perjuicio de esta afectación directa, indirectamente pueden verse implicadas otras garantías y libertades.